

# PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

## Relaciones Euro-Mediterráneas: ¿una puerta a la estabilidad?

Bichara Khader, Nella Akrimi,  
Isaias Barrehada, Iván Martín,  
Gemma Aubarell, Marta Rovira

**Constitución de Irak:  
un camino hacia ninguna parte**  
Zaid Al-Ali

**EEUU y el terrorismo:  
antes y ahora**  
Robert Matthews

**El olvido de Somalia**  
Alejandro Pozo

**Un nuevo ciclo en Cachemira**  
Concepción Travesedo

# **PAPELES** n<sup>o</sup> 91 - 2005

De cuestiones internacionales

---

**Directora**

Manuela Mesa Peinado

---

**Redactora jefa**

Nieves Zúñiga García-Falces

---

**Edición**

Mabel González Bustelo

---

**Consejo de Redacción**

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

---

**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:** DPI/ONU

---

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

---

**DOSSIER: LA REFORMA DE LA ONU**

**Los estados y la sociedad civil en la reforma de la ONU** 13

*Nieves Zúñiga García-Falces*

**¿Qué hacer con Naciones Unidas tras la guerra de Irak?** 23

*Daniele Archibugi y Raffaele Marchetti*

**La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU** 33

*Carlos Espósito*

**¡Feliz aniversario, Carta de la ONU!** 45

*Cora Weiss*

---

**ACTUALIDAD**

**El G-8, la disidencia liberal y los atentados de Londres** 51

*Sheila Carapico*

**Irán: una nueva era** 57

*Luciano Zaccara*

**Sáhara Occidental: esperando la conflagración** 69

*Toby Shelley*

**La democracia en los países árabes y en Occidente** 77

*Roberto Aliboni y Laura Guazzone*

**Propuestas para la estabilidad de Afganistán** 91

*Barnett R. Rubin*

**Hacia un nuevo diálogo cultural euromediterráneo** 103

*Bichara Khader*

**China, Venezuela y Estados Unidos: problemas a la vista** 117

*Saul Landau*

**El conflicto social en Bolivia: a la búsqueda de una interculturalidad incluyente** 125

*Caty Luz Zárate*

**Las encrucijadas de Colombia** 133

*Mabel González Bustelo*

**Sumario**

**RESEÑAS DE LIBROS**

- Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia, de Herfried Münkler** 141  
*José Fernández Vega*
- La impunidad imperial, de Roberto Montoya** 144  
*Rosa Meneses Aranda*
- Investigación para la paz y resolución de conflictos, de Fernando Harto de Vera** 146  
*Mabel González Bustelo*
- Objetivos del milenio. ¿Es posible acabar con la pobreza?, de Pablo J. Martínez Osés** 150  
*Leticia Casañ Jensen*
- The dispossessed. Chronicles of the desterrados of Colombia, de Alfredo Molano** 152  
*Mariano Aguirre*
- Regresan siempre por primavera. Colombia: luces y sombras de un proceso hacia la paz, de Maribel Wolf y otros autores** 154  
*Johanna Brauer*
- 

**BIBLIOGRAFÍA**

- La reforma de la ONU** 161  
*Susana Fernández Herrero*

Con motivo del sexagésimo aniversario de la creación de la Organización de Naciones Unidas, se ha celebrado del 14 al 16 de septiembre de 2005 una Cumbre que ha reunido al mayor número de jefes de estado y de gobierno de su historia. La expectativas eran muy altas. Convocada originalmente para dar seguimiento a las metas de desarrollo acordadas en la “Declaración del Milenio” de 2000,<sup>1</sup> esta reunión pronto fue vista como la mejor oportunidad para lanzar un ambicioso programa de reformas de la organización. Se trataría de adaptar Naciones Unidas a los nuevos retos de la paz y la seguridad, del desarrollo sostenible y de la gobernanza del sistema internacional. No ha faltado la reflexión, el análisis y las propuestas concretas. En diciembre de 2004 se hizo público el informe de un grupo de expertos de alto nivel, titulado “Un mundo más seguro” (*Safer World*), que ha propuesto fórmulas realistas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz; y para revisar las normas relativas al uso de la fuerza, sobre el alcance del derecho a la legítima defensa, los “ataques anticipatorios”, y con fines de protección humana, asumiendo el principio de la “responsabilidad de proteger”.<sup>2</sup> A este documento se le sumó un ambicioso estudio sobre los problemas del desarrollo, conocido como el informe del Proyecto del Milenio, que ha propuesto nuevas estrategias para hacer frente a la pobreza y movilizar los recursos financieros necesarios.<sup>3</sup> Finalmente, en marzo de 2005 el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, recogía esas y otras iniciativas en el documento “Un concepto más amplio de libertad” (*Larger Freedom*).<sup>4</sup> Todos estos documentos han

---

<sup>1</sup> Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

<sup>2</sup> *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

<sup>3</sup> Informe del Proyecto del Milenio, Jeffrey Sachs (Dir.), *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

<sup>4</sup> *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

sido objeto de un intenso debate público entre los gobiernos, los académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Meses antes de la Cumbre de septiembre de 2005, estos actores han tratado de que el documento finalmente aprobado por los gobiernos recogiera avances concretos para dar a Naciones Unidas un papel más fuerte en materias como la prevención de conflictos, o la participación de organizaciones sociales.

Como afirma Nieves Zúñiga en este número de la revista, se ha generado un amplio consenso internacional sobre la necesidad de reformar esa institución, creada hace sesenta años, para que pueda hacer frente a los desafíos del siglo XXI. La ONU no cuenta con las capacidades necesarias para afrontar problemas en los que ya no hay respuestas eficaces desde los estados o la cooperación internacional clásica. La pobreza, el cambio climático, el terrorismo internacional, el desarme y la proliferación nuclear, la responsabilidad de proteger para hacer frente al genocidio o a crímenes de lesa humanidad, están en el centro de un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Naciones Unidas puede ser el punto de referencia de un multilateralismo eficaz con cambios institucionales, una legitimidad renovada y con más recursos.

Sin embargo, ese consenso respecto a la necesidad de reformas se ha topado con barreras infranqueables respecto a qué reformar, cómo hacerlo, y a través de qué estados. Tras un áspero proceso de negociación que ha desvelado las posiciones e intereses de cada parte, y las profundas divisiones existentes en la mayor parte de los puntos de la agenda internacional, sólo se ha logrado un acuerdo de mínimos. Respecto a los textos anteriores y las propuestas del secretario general en *Larger Freedom*, el texto finalmente aprobado elude muchas cuestiones, y en asuntos clave cierra el paso a las reformas. Aunque han sobrevivido algunas ideas importantes, el propio secretario general ha mostrado su frustración porque se haya dejado pasar una oportunidad única para convertir a Naciones Unidas en una institución capaz de ofrecer soluciones a los complejos problemas que enfrenta la humanidad.

Entre los asuntos más debatidos se encuentra la financiación del desarrollo. No hubo acuerdo sobre el calendario y compromisos de aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo o las nuevas fuentes de financiación necesarias para alcanzar los Objetivos del Milenio, propuestas por la “Alianza contra el Hambre”, la Unión Europea, o países concretos, como el Reino Unido, y reclamadas por todos los países en desarrollo. Estados Unidos, principal obstáculo en esta materia, ha preferido centrarse en el papel del sector privado y la necesidad de hacer frente a la corrupción. El documento final ha sido calificado por muchos como “aguado” porque es un conjunto de buenas palabras que sorteas cuidadosamente cualquier tipo de compromiso concreto.

La reforma del Consejo de Seguridad era uno de los asuntos más difíciles, y se había advertido que este asunto no debería considerarse la clave del éxito o el fracaso de la Cumbre. Como se ha señalado, existe un amplio consenso respecto a la necesidad de reformar este órgano, que no es representativo ni eficaz. Su composición actual responde a la lógica de la II Guerra Mundial, y no refleja la actual distribución de poder en el sistema internacional. Países como Alemania, Brasil, India y Japón, el llamado “Grupo de los Cuatro” reclaman ocupar un puesto permanente en el Consejo, en el que aún no hay representación de África o América Latina. Sin embargo, la reforma es muy difícil debido a que debe vencer la oposición de los cinco miembros permanentes (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido) a renunciar a su derecho a veto, y lograr un acuerdo amplio respecto a los equilibrios geográficos y los mandatos de los nuevos miembros. Estados Unidos y China cerraron el paso a la ampliación del Consejo, y la iniciativa del G4 fracasó al no obtener el apoyo de la Unión Africana, que era esencial para conseguir los dos tercios de votos necesarios en la Asamblea General que requiere la modificación del capítulo de la Carta. Finalmente, la cuestión queda pospuesta hasta una mejor ocasión.

Sobre desarme y no proliferación, el propio secretario general consideró “una tragedia” que esa sección al completo desapareciera del texto final, tras un largo debate en el que los países emergentes se negaron a aceptar compromisos sobre no proliferación, sin obtener contrapartidas en materia de desarme por parte de los países industrializados. Los países en desarrollo, en concreto, han recordado que en este asunto se aplica a menudo un “doble rasero”, pues los tratados en vigor exigen la reducción de los arsenales nucleares que ya existen y están en manos de las principales potencias. Al no haber acuerdo sobre esta materia, han quedado frustradas las expectativas que había levantado esta Cumbre sobre la regulación del tráfico de armas ligeras, que para muchos países en desarrollo son verdaderas “armas de destrucción masiva” pues alimentan muchos de los actuales conflictos armados internos y causan un gran número de muertes.

Sin embargo, se logró salvar la importante propuesta de la creación de una Comisión para la Consolidación de la Paz. Como destaca Carlos Espósito en este número de *Papeles*, el objeto de este nuevo órgano es ayudar a los países que han logrado negociar la salida de un conflicto armado, para que el proceso de paz no fracase y evitar que vuelvan a verse sumidos en la violencia. No obstante, el documento omite muchos aspectos concretos sobre los que no había acuerdo. Estados Unidos y los países europeos proponían que entre los integrantes de esta Comisión estuvieran los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Los países en desarrollo han objetado esta fórmula, que refuerza el poder que ya tienen estos cinco países. A cambio, proponen que la Comisión esté regulada por la Asamblea General o el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Se ha pospuesto esa decisión para finales de 2005.

Otro de los limitados resultados de la Cumbre se refiere al principio de “la responsabilidad de proteger” a una población ante el genocidio, la depuración étnica o los crímenes de lesa humanidad, cuando su gobierno es incapaz o no tiene la voluntad de hacerlo, o es el que está perpetrando tales actos, y que en ese caso no pueden ser invocados los principios de soberanía y no injerencia. Aunque en una versión más débil que la inicialmente propuesta, el documento final admite que en estas situaciones la comunidad internacional debe intervenir utilizando todos los medios necesarios, incluyendo medidas coercitivas. Eso sí, la intervención militar deberá ser autorizada por el Consejo de Seguridad, y ser el último recurso.

También se logró un modesto acuerdo sobre la constitución de un nuevo Consejo de Derechos Humanos. Los países ricos, incluido Estados Unidos, querían que la desacreditada Comisión de Derechos Humanos fuera reemplazada por un órgano más pequeño, más legítimo y más eficaz. La actual Comisión cuenta con 53 miembros y a menudo está integrada por países que cometen graves violaciones en esta materia. Esta propuesta, sin embargo, fue rechazada por países como Zimbawe, China o Cuba. Aunque al final se ha mantenido la propuesta, no ha habido acuerdo en la estructura de la Comisión, incluido el número de miembros que formarían parte de la misma. Estados Unidos quería que quedasen excluidos los países que han recibido sanciones o que han sido investigados por violación de los derechos humanos. Además de los citados, países como Pakistán y Egipto se oponían a esas demandas. Estas cuestiones han quedado pendientes, lo que puede comprometer el futuro de esta Comisión. Sin embargo, se ha duplicado el presupuesto para la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, que goza de más credibilidad.

En relación con el terrorismo, se hace un llamamiento para firmar una convención marco en 2005, pero hubo serias discrepancias sobre este fenómeno. Existía un principio de acuerdo respecto a la definición del terrorismo, que consideraba que ninguna causa o agravio justifica la muerte o el daño inflingido a los civiles con el objeto de intimidar a una población o modificar el comportamiento de un gobierno o de una organización internacional. Sin embargo, los países árabes exigieron que la declaración reconociera expresamente que la lucha contra el terrorismo no sirviera como pretexto para negar el derecho de los pueblos a luchar contra la ocupación e intervención extranjeras. Finalmente, no se llegó a un acuerdo, lo que no debe extrañar debido a que esta cuestión no es ni mucho menos semántica. En nombre de la lucha contra el terrorismo se invadió Irak a través de una guerra ilegal. De igual forma, hay organizaciones armadas que argumentan que el derecho a la liberación nacional justifica asesinatos indiscriminados de civiles. Finalmente, el argumento de la lucha contra el terrorismo se utiliza en distintos lugares para justificar recortes de las libertades democráticas o la persecución de la oposición política.



Otro de los temas que han ocupado la atención internacional ha sido el terrorismo con los atentados en Londres en el mes de julio, que costaron la vida a 54 personas y dejó alrededor de 200 personas heridas. Fueron cuatro ataques coordinados en la red de transportes públicos, que mostraron la capacidad operativa de la célula terrorista, a pesar de las medidas de seguridad que se habían establecido con motivo de la celebración de la Cumbre del G-8 en Gleneagles (Escocia). Ambos hechos estaban relacionados, como señala Sheila Carapico en el artículo incluido en este número de *Papeles*. Como consecuencia, Tony Blair anunció que "...las reglas del juego habían cambiado" y un mes más tarde el ministro del Interior, Charles Clarke, anunció medidas para deportar a los extranjeros que fomenten el odio o el terrorismo, que amenacen el orden público, la seguridad nacional o el estado de derecho. Estas medidas han suscitado las protestas de las organizaciones de derechos humanos, que han denunciado que los sospechosos de terrorismo podrían ser deportados a países en los que se practica la tortura. Estas medidas resultan peligrosamente vagas, y dan un poder extraordinario a aquellos que tengan que determinar qué son actividades religiosas y qué es fomento del terrorismo. Se ha señalado que esto puede tener consecuencias negativas en las relaciones con la comunidad islámica. Además no servirá para prevenir nuevos ataques terroristas, tal y como reconoció el propio gobierno de Blair. Estas críticas son pertinentes debido a las particulares características de los atentados de Londres. Cuatro de los suicidas eran de nacionalidad británica, y de origen pakistaní y afrocaribeño, y parecían estar bien integrados en sus comunidades en Yorkshire. Como ha afirmado Gilles Kepel, los atentados de Londres muestran el fracaso del modelo multicultural británico y ponen en tela de juicio la propuesta comunitarista de integración social de las minorías étnicas en el Reino Unido.<sup>5</sup>

Este número de *Papeles* también aborda otras cuestiones de la agenda internacional, como las elecciones en Irán, la crisis en Bolivia, las manifestaciones en el Sáhara Occidental y la situación de Afganistán, que ha celebrado elecciones el 18 de septiembre. La habitual sección de reseñas y una bibliografía sobre Naciones Unidas completan la revista.

*Manuela Mesa*  
Directora

---

<sup>5</sup> Gilles Kepel. "El fin de Londonistán", *El País*, 31 de agosto de 2005.

# Dossier: La reforma de la ONU

---

<b>Los estados y la sociedad civil en la reforma de la ONU</b>	<b>13</b>
<b>¿Qué hacer con Naciones Unidas tras la guerra de Irak?</b>	<b>23</b>
<b>La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU</b>	<b>33</b>
<b>¡Feliz aniversario, Carta de la ONU!</b>	<b>45</b>

---

NIEVES ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES

# Los estados y la sociedad civil en la reforma de la ONU<sup>1</sup>

*En 2005 la Organización de Naciones Unidas (ONU) celebra su 60º aniversario. Durante estas seis décadas ha conseguido importantes logros, pero también ha manifestado problemas. A partir del 11 de septiembre de 2001, su imagen se ha visto especialmente dañada. Varias de las críticas que recibe tienen su fundamento en problemas reales, pero es importante prestar atención también a los intereses de quienes las formulan. Estados Unidos, el actor con más influencia en la ONU, ha sido y es su principal opositor. Sin embargo, a pesar de los problemas que existen en la organización y que se traducen en ineficacia e incoherencia, la ONU es hoy más necesaria que nunca. Así lo reconoce la práctica totalidad de sus estados miembros y la sociedad civil organizada, que reivindica su participación en el proceso de reforma de la organización.*

En los últimos años se ha producido una importante transformación de las relaciones internacionales en aspectos relativos a la seguridad. La política exterior de Estados Unidos, fuertemente marcada por el unilateralismo; la consideración del terrorismo internacional como amenaza mundial, y las tensiones entre las principales potencias del mundo sobre cómo abordar los nuevos desafíos de la seguridad internacional, han determinado esa transformación.<sup>2</sup>

La negativa de varios países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU a aprobar la resolución que promovía Estados Unidos y que hubiera legitimado la

Nieves Zúñiga es analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

---

<sup>1</sup> Este texto es un extracto del informe *La reforma de Naciones Unidas: entre el juego político y la coherencia*, CIP-FUHEM, septiembre de 2005.

<sup>2</sup> Ver Claudio Fuentes (Coord.), *Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe regional América Latina*, FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 2004.

*Ante la  
oposición del  
Consejo de  
Seguridad a  
sus planes de  
atacar Irak,  
Estados  
Unidos  
desarrolló  
una campaña  
de crítica y  
deslegitima-  
ción contra  
la ONU*

guerra contra Irak, y la toma de posición de países como Chile o México en contra del proyecto estadounidense, condujeron a Washington a cierto aislamiento, que le llevó a buscar aliados mediante la creación de coaliciones fuera del ámbito de la ONU. Finalmente, utilizó su capacidad de gran potencia para imponer su voluntad por encima del Derecho Internacional y sobre Naciones Unidas.

La política exterior de Estados Unidos ha tenido históricamente dos objetivos principales: promover el bienestar económico y la seguridad de su población dentro y fuera del país y defender sus intereses geoestratégicos. Tras la II Guerra Mundial, añadió a sus objetivos internacionales la promoción de la democracia y la expansión de la economía de libre mercado.

Tras los atentados del 11-S, la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional* estadounidense incluyó la necesidad de prepararse ante amenazas como el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva y los *rogue states* o “estados canallas”.<sup>3</sup> Para ello ha dado prioridad a la seguridad y las acciones preventivas. Esto ha tenido como consecuencia condicionar la ayuda externa, económica y militar, al apoyo que los demás países otorguen a sus intereses. En este sentido destaca la ayuda proporcionada a países como Pakistán o Colombia, entre otros, sin tener en cuenta que no se cumplan los principios democráticos o se violen normativas internacionales en materia de derechos humanos.

El concepto de contención aplicado durante la Guerra Fría ha sido sustituido ahora por el de prevención, según el cual es necesario anticiparse para defenderse de una potencial agresión. Entre los resultados de esta estrategia pueden mencionarse el caos sin fin en Irak y la continuidad de ataques terroristas contra Occidente, como los que se produjeron en Madrid en marzo de 2004 y las bombas que explotaron en el metro y un autobús en Londres en julio de 2005.

La forma de usar la fuerza que aplica Estados Unidos cuestiona conceptos básicos del Derecho Internacional y se opone a las reglas del juego establecido por Naciones Unidas, además de que afecta severamente a la población civil en muchos lugares y alimenta la tensión y el odio dentro de una dialéctica de “buenos y malos”, “amigos y enemigos”. Todo ello consolida una forma de acción unilateralista y desestabiliza el sistema internacional con consecuencias muy negativas, especialmente para los estados más débiles.

Ante la oposición del Consejo de Seguridad a sus planes de atacar Irak, Estados Unidos desarrolló una campaña de crítica y deslegitimación contra la ONU, que fue promovida especialmente por el grupo neoconservador estadounidense. Pero en realidad, las estrategias que usa Bush contra el multilateralismo no son nuevas. La creación de alianzas *ad hoc* para consolidar políticas internacionales es casi una tradición de la política exterior estadounidense. La Administración de Harry S. Truman, por ejemplo, se desvió del camino que había promovido Franklin D. Roosevelt para la ONU, enfocado en crear una organización de seguridad colectiva para la paz mundial. Por el contrario, se dedicó a la creación de alianzas de seguridad bilaterales construidas sobre el esquema amigo-enemigo.

Incluso durante la Administración Roosevelt, Nelson Rockefeller, responsable para los asuntos de América Latina, es un buen ejemplo de las acciones interna-

<sup>3</sup> Se puede consultar en la página web del Departamento de Estado: [www.state.gov](http://www.state.gov)

cionales de Estados Unidos en contra del principio de que todas las disputas debían resolverse en la ONU. Rockefeller se dedicó a extender el control estadounidense en América Latina mediante una alianza militar y de seguridad pero con fuerte interés económico de fondo. Su objetivo era proteger a los regímenes latinoamericanos aliados frente a la subversión interna, a cambio de acceso a sus recursos. Así también logró los votos decisivos de varios países latinoamericanos a la hora de consolidar su posición durante la creación de la ONU.

En opinión de Peter Gowan, la actividad de Rockefeller en América Latina y en San Francisco, cuando se firmó la Carta de la ONU, significó “que estaba ofreciendo un modelo político para la organización del poder global estadounidense, en parte alternativo y en parte complementario del modelo *rooseveltiano* de la ONU: los perfiles de un mundo capitalista subordinado a Estados Unidos mediante un sistema de alianzas amigo-enemigo centrado en el anticomunismo”.<sup>4</sup>

## **La ONU en el punto de mira**

La invasión de Irak constituyó, en palabras de Luigi Ferrajoli, el “primer acto” de una guerra madurada hace tiempo, que se pretende “infinita” y cuyos objetivos son eliminar o marginar a la ONU por un lado y, por el otro, someter el orden internacional al dominio estadounidense y al principio de la relegitimación de la guerra como instrumento para gobernar el mundo y para resolver los problemas y disputas internacionales.<sup>5</sup>

La oposición de la intelectualidad conservadora de EE UU al multilateralismo de la ONU no es algo reciente. Incluso han logrado persuadir a muchos de sus ciudadanos de que la ONU es el producto de una conspiración extranjera, es decir, han hecho olvidar su origen, muy cercano a los intereses estadounidenses.

Estados Unidos es el estado que más poder posee en la organización, pero también es quien más se ha opuesto a ella y siempre ha tratado de controlar que no fuera un obstáculo para sus intereses, situando en un segundo plano los principios que la fundaron, basados en la paz y en la resolución de conflictos armados. Sin embargo, cuando ha sido necesario ha descargado sobre ella la responsabilidad de la gestión o contención de conflictos en los que no tenía interés.

La ONU comenzó a ser un estorbo para Washington desde la Guerra Fría. Por un lado, se convirtió en un instrumento superfluo para estabilizar las relaciones entre los principales centros capitalistas, ya que Estados Unidos tenía capacidad por sí mismo para imponer el control tanto en Europa occidental como en Asia oriental. Por otro, los principios de seguridad colectiva basados en la soberanía estatal absoluta y en defender el *statu quo* frente a potencias revisionistas, planteados por Naciones Unidas, se transformaron en un obstáculo. El hecho de que los estados pudieran organizar sus economías de acuerdo a su voluntad podía perjudicar a las empresas estadounidenses, que dependían de si las disposiciones

---

<sup>4</sup> Peter Gowan, “Estados Unidos/Naciones Unidas”, *New Left Review*, en [www.newleftreview.org/Espanol](http://www.newleftreview.org/Espanol)

<sup>5</sup> Luigi Ferrajoli, *Razones jurídicas del pacifismo*, Trotta, Madrid, 2005, p. 66.

internas daban libertad a los operadores financieros externos y otorgaban a las empresas extranjeras el derecho de comprar las industrias nacionales.

Esto hizo que durante los años noventa Estados Unidos, y otros países europeos, intentarían modificar el enfoque de la ONU respecto a la soberanía, argumentando que ésta no podía ser incondicional sino que debía ser otorgada o retirada por la comunidad internacional de acuerdo al comportamiento del régimen interno. El discurso universal de los derechos humanos limitó esta intención. En la actualidad, el terrorismo se presenta como instrumento con la misma intencionalidad, y la intervención se propone en nombre de la “lucha contra el terrorismo”.

En relación con Irak, Estados Unidos no dudó en llevar a cabo sus planes por encima de la decisión del Consejo de Seguridad y del Derecho Internacional. Numerosos estados y gran parte de la opinión pública mundial se sintieron decepcionados por la incapacidad de la organización para impedir esta imposición. El atentado en Bagdad contra las oficinas de la ONU, que le costó la vida al representante del Secretario General, Sergio Vieira de Mello, puede interpretarse como un ejemplo de que buena parte del mundo percibe a Naciones Unidas como instrumento de ciertos estados. La crisis en Irak fue un fuerte golpe a la credibilidad de la organización frente a la opinión pública. La coyuntura también fue aprovechada por Estados Unidos, que ha usado escándalos como la corrupción del programa “petróleo por alimentos”, en el que está involucrado el hijo de Kofi Annan, para desviar la atención de los verdaderos problemas del sistema internacional.

## **Problemas y valores de Naciones Unidas**

Entre los problemas de la ONU se puede mencionar su falta de representatividad, un sistema democrático cuestionable, debilidad respecto a otros actores internacionales y ausencia de un presupuesto suficiente para llevar a cabo sus misiones. De acuerdo a estos problemas se le hacen, entre otras, las siguientes críticas:

- La composición del Consejo de Seguridad no es representativa ni adecuada para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, refleja un mundo pasado y es necesario adaptarla a la realidad actual.
- La ONU posee un carácter antidemocrático debido sobre todo al derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La democratización de sus órganos de gobierno pasaría por la instauración de un sistema igualitario entre los pueblos, a quienes la organización representa.
- El carácter anquilosado y vulnerable del carácter de defensa colectiva creado en 1945. En la actualidad no es posible mantener un sistema de defensa diseñado en función del tipo clásico de guerra (de invasión y conquista territorial), dada la evolución de la tecnología bélica (armas nucleares) y la realidad difusa de la guerra (en red, no estatal y privatizada).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ver José Manuel Pureza, “Vuelve la batalla por la reforma de la ONU” en *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004, pp. 47-57. Sobre las formas de las guerras ver Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, Tusquets, Barcelona, 2001.

- El doble rasero en el tratamiento de las crisis. Las respuestas de Naciones Unidas a menudo no responden a los objetivos generales de la organización sino que dependen de las prioridades geopolíticas de las grandes potencias. En este sentido destaca la falta de respuesta de la comunidad internacional ante el genocidio en Ruanda en 1994, a pesar de la voz de alarma que dio el comandante de la Misión de Naciones Unidas de Asistencia a Ruanda (UNAMIR), Roméo Dallaire.<sup>7</sup>
- La subordinación de la ONU a las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). El poder de la ONU, en parte, ha sido arrebatado por las instituciones de Bretton Woods, de las que depende económicamente. Es necesaria una nueva arquitectura financiera que permita ejercer el multilateralismo.

El ejemplo más reciente de la debilidad de la ONU fue su imposibilidad para impedir la guerra contra Irak. Sin embargo, es importante subrayar que con esa postura se mantuvo coherente y de acuerdo a la legalidad internacional. Si hubiera hecho lo contrario, es decir, autorizar la ofensiva, hubiera perdido realmente su legitimidad. La ONU tiene numerosos problemas y es débil frente a Estados Unidos o las organizaciones financieras internacionales, pero no tanto como para ir en contra de sí misma y violar los principios legales que promueve, al menos en el caso de Irak. En este caso, por ello, demostró su validez.

Ésta se expresa en muchos otros aspectos. Desde su creación, la ONU ha sido responsable de importantes avances en la elaboración de normativas internacionales sobre cuestiones como el medio ambiente o la proliferación de armas nucleares, los procesos de descolonización, la intervención humanitaria, la consolidación y ampliación de los derechos humanos y la promoción del respeto a la diversidad e igualdad de oportunidades, entre otras. Además de su propósito de erradicar los conflictos armados, su importancia radica en que ha logrado un sistema de cooperación en los ámbitos económico y social y ha promovido un concepto de paz entendida en sentido amplio, para el que trabaja a diferentes niveles.

Algunos autores señalan otras aportaciones positivas de la ONU:<sup>8</sup>

- Ha establecido un foro de deliberaciones internacionales en el que, en principio, todos los estados son iguales en ciertos aspectos, una medida importante para muchos países en vías de desarrollo y para los que buscan el consenso para la solución de problemas internacionales.
- Proporcionó un modelo formal para la descolonización.
- Ha contribuido al desarrollo de un complejo sistema de ejercicio del poder para la provisión de “bienes públicos internacionales” (el control del tráfico aéreo, las telecomunicaciones, el correo, el control de enfermedades contagiosas, la ayuda humanitaria para los refugiados y para las víctimas de desastres naturales y la

---

<sup>7</sup> Ver entrevista a Roméo Dallaire en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, verano de 2004, N° 86, pp. 159-168.

<sup>8</sup> David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, Oxford University Press, México, 2002, pp. 44 y 45.

*La reforma y adaptación de la ONU es imprescindible para mantener los espacios creados y defender el multilateralismo como sistema de funcionamiento internacional*

protección de cuestiones medioambientales), asuntos para los que se requiere la cooperación internacional.

- Ha colaborado en la promoción de principios sobre el ejercicio del poder global alternativos a los principios geopolíticos tradicionales, basados en la toma de decisiones colectivas entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Y ha potenciado un régimen supranacional con relación a los derechos humanos.

La reforma y adaptación de la ONU es imprescindible para mantener los espacios creados y defender el multilateralismo como sistema de funcionamiento internacional. La dificultad radica en que el sistema interestatal que la rige impide independizar los principios universales que representa de los deseos de los estados que la controlan. Pero la necesidad de reforma se ha hecho tan acuciante que tanto los estados miembros como la sociedad civil organizada apuestan por "recuperar la ONU".

### **La coherencia entre el discurso y la práctica: un asunto pendiente**

El principal desafío de la ONU para el siglo XXI es crear un sistema de seguridad colectivo, eficaz y equitativo que, a la vez, esté gestionado por una organización con legitimidad y buen funcionamiento. Sin embargo, la falta de coherencia entre el discurso y la práctica contribuye a erosionar su credibilidad. No se trataría tanto de modificar el contenido del discurso que maneja la ONU sino de establecer una estructura que permita llevarlo a cabo. Naciones Unidas es una organización interestatal que representa la legalidad internacional. Sus principios son los del Derecho Internacional, que regula las relaciones internacionales, y no hay ningún otro actor tan consolidado ni que represente la legalidad internacional de la misma forma. La acción de la ONU y su poder deben dirigirse a garantizar esa legalidad por encima de los estados que se oponen a ella.

Si se pretende realmente que la ONU sea garante de la paz y la seguridad internacional, es fundamental aumentar su autonomía respecto de los intereses de los estados. De esta forma, su importante y difícil tarea en materia de construcción nacional (*nation-building*) y construcción estatal (*state-building*) respondería a principios universales y no a intereses particulares.<sup>9</sup>

### **El Derecho Internacional como garantía para la paz**

Garantizar la paz significa asegurar los derechos. Y garantizar ambos es tutelar la seguridad. El Derecho es un mecanismo fundamental para limitar los superpode-

---

<sup>9</sup> En este sentido destaca la propuesta de crear una Comisión de Consolidación de la Paz. Sobre dicha propuesta ver Nieves Zúñiga García-Falces, "La consolidación de la paz de Naciones Unidas: un desafío a la coherencia", en [www.fride.org](http://www.fride.org)



res susceptibles de convertirse en absolutos y para garantizar la convivencia pacífica a través de la igualdad y la protección de los intereses de todos. Así se recoge en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948: “Es indispensable que los derechos humanos sean protegidos mediante normas jurídicas si se quiere evitar que el hombre se vea constreñido a recurrir, como última instancia, a la rebelión contra la tiranía y la opresión”. En este marco, aumentar la coherencia de la ONU pasaría porque su reforma suponga una limitación de la soberanía de los estados.

En este sentido, autores como Luigi Ferrajoli, Daniele Archibugi o David Held proponen la idea de una democracia internacional.<sup>10</sup> No se trata de crear un gobierno mundial —ya que esto implicaría la concentración de decisiones en un grupo de países no necesariamente democrático—, sino de que exista un ordenamiento basado en el carácter democrático-representativo de los órganos supraestatales y en su función de garantía de la paz y los derechos fundamentales. Esto implica que la soberanía debería ser desplazada por el constitucionalismo.<sup>11</sup> El Derecho Internacional se convertiría así en fuente de regulación y en criterio de legitimación y deslegitimación, tanto en las relaciones internacionales entre estados como en la relación de estos con sus ciudadanos en el ámbito interno.

Por otra parte, la jurista Monique Chemillier-Gendreau señala que, para que el Derecho Internacional exista, debe ser suscrito por los estados.<sup>12</sup> No existe un Derecho que se pueda imponer a un estado que no lo ha suscrito. Sin embargo, que lo haya suscrito tampoco es garantía de cumplimiento. En este sentido, serían necesarios mecanismos para controlar el cumplimiento de la ley por parte de los estados.

El Derecho Internacional existe, pero falta un sistema adecuado de garantías capaz de asegurar su efectividad, así como sanciones y procedimientos para aplicar las leyes. En este sentido Ferrajoli plantea que, antes que esperar improbables cambios en el núcleo de poder de la ONU, hay que desarrollar el Derecho Internacional existente, por ejemplo, eliminando la actual impunidad para las violaciones de los derechos humanos, así como la investigación y castigo de esas violaciones como principal garantía de éste. Una vía podría ser la reforma de la Corte Internacional de Justicia, lo que permitiría convertir en justiciables las violaciones de los derechos por parte de cualquier estado.

---

<sup>10</sup> Luigi Ferrajoli, *Op. Cit.*; Daniele Archibugi, *Democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*, CIP-FUHEM, Madrid, 2005; David Held, *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005.

<sup>11</sup> En este sistema, una Constitución establece los principios sobre los que se gobierna un estado. Como afirma Archibugi, todos los actores de la vida política deben formar parte de un sistema constitucional. Y, de la misma forma que a nivel nacional cada país tiene su Constitución (que recoge los principios de la vida política de ese país, pone orden y establece los principios a los que deben someterse los actores políticos nacionales), a nivel internacional debería existir algo similar.

<sup>12</sup> Monique Chemillier-Gendreau, “Quelle justice universelle pour une société plurielle?”, ponencia presentada en el encuentro internacional *Alianza de Civilizaciones. Seguridad internacional y democracia cosmopolita*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales-FRIDE, Madrid, 6-7 de junio de 2005.

El derecho no es una garantía sino un instrumento, cuyo uso debe igualar el desequilibrio de fuerzas. A su vez, la utilización del Derecho Internacional legitimaría la lucha de los movimientos sociales y supondría una vuelta a los principios originarios de la Carta y la Declaración.

Sin embargo, resultaría demasiado ingenuo esperar que los estados se sometan a mecanismos de control si todo depende de ellos. En este sentido, la incorporación de actores no estatales a las estructuras de poder de Naciones Unidas supondría un mayor equilibrio y favorecería su democratización.

### **La participación no estatal en la ONU: propuestas**

El futuro de la ONU es una de las principales causas de movilización de organizaciones sociales de todo el mundo, que reivindican participar en el proceso de reforma. Una muestra de ello es el encuentro que en noviembre de 2004 reunió en Padua (Italia) a más de 350 organizaciones de 26 países, bajo el lema "Reclaim our UN" ("recuperar nuestra ONU"). Otros ejemplos son las redes internacionales creadas sobre esta cuestión,<sup>13</sup> la presencia de Naciones Unidas como tema de discusión en el Foro Social Mundial de Porto Alegre 2005, o las movilizaciones que en septiembre de 2005 se producen en distintos puntos del planeta para defender la continuidad de la organización internacional.

El sueño de movimientos sociales de Europa, América, África, Asia y Oceanía es una organización que sea el principal actor internacional, abierta y receptora de la diversidad de la sociedad civil, garante del Derecho y la democracia internacional y cuya prioridad sean los seres humanos. Por eso, numerosas organizaciones y movimientos sociales se han apropiado de la idea de la ONU, "porque es nuestra, es de todos", y rechazan que su reforma se plantee sólo en el ámbito intergubernamental. Se habla, por todo ello, de "recuperar nuestra ONU". Pero, ¿qué significa recuperar Naciones Unidas?

Desde la sociedad han surgido diversas propuestas. Entre ellas destaca la formulación de una Constitución Mundial con tres principios fundamentales: el estado de Derecho a escala global, y no sólo nacional como sucede hoy; la separación de poderes y la democracia participativa. También se ha propuesto la creación de un Parlamento Mundial, elegido por los ciudadanos, como mecanismo para lograr una democracia y una instancia de representación ciudadana a escala mundial.

Desde la sociedad civil, la democratización se plantea como uno de los pilares fundamentales de la reforma. Se demanda que la organización abra sus puertas a las autoridades locales, Parlamentos y organizaciones de la sociedad que son reflejo de la diversidad social, étnica y de género. Para ello se propone crear una Asamblea Popular que represente a los pueblos y que se sumaría a la de los gobiernos. Con todo ello, la ONU recuperaría legitimidad y credibilidad ante la sociedad civil y ésta ejercería su derecho a participar en la organización. Además se crearía un espacio de comunicación directa entre los estados y la sociedad civil.

<sup>13</sup> Ver [www.reclaimourun.org](http://www.reclaimourun.org); y Ubuntu ([www.ubuntu.upc.edu](http://www.ubuntu.upc.edu)).

La participación de la sociedad civil también podría darse mediante un Observatorio con el que controlar el cumplimiento de los tratados internacionales por parte de los estados. Los responsables de este mecanismo de vigilancia, que tendría carácter jurídico, serían civiles con el derecho de denunciar y sancionar a los gobiernos incumplidores.

Desde la sociedad civil también se reclama que la seguridad se entienda en términos humanos y no exclusivamente militares, incluyendo tanto la dimensión económico-social como la legal. Ante el desequilibrio de fuerzas entre los organismos destinados a velar por la seguridad (Consejo de Seguridad) y el desarrollo (Consejo Económico y Social, ECOSOC), se insiste en promover y desarrollar las diversas agencias de la ONU y en la posibilidad de crear un Consejo de Desarrollo y Seguridad Humana.

Respecto al Consejo de Seguridad, su estructura y actividad se considera contradictoria con los conceptos de democracia y seguridad humana. Para estos sectores, lo importante no es que existan nuevos miembros permanentes o qué países entrarían a formar parte de él, sino que esté regido por un sistema democrático que permita la rotación de sus miembros, en un sistema de semi-permanencia.

Es poco probable que los estados que actualmente ostentan mayor poder en Naciones Unidas permitan fácilmente cambios en esta dirección. Sin embargo, la influencia de la sociedad civil en los asuntos internacionales cada vez es mayor y ya se ha expresado con resultados concretos, como su participación activa en la conformación de la Corte Penal Internacional.<sup>14</sup>

En septiembre de 2005 hay una oportunidad para avanzar en el camino hacia la paz abierto por la ONU en 1945. Si ésta representa a los pueblos y los estados representan a los ciudadanos, la participación de ambos actores como miembros reconocidos fortalecería a la organización internacional, aumentaría su legitimidad y abriría una oportunidad a la coherencia.

---

<sup>14</sup> Para un estudio del papel desempeñado por la sociedad civil global en el desarrollo de la Corte Penal Internacional y un análisis de la relación que existe entre la creación del Derecho y la participación política ver Marlies Glasius, "La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, CIP-FUHEM, N° 84, invierno 2003-2004.

DANIELE ARCHIBUGI Y RAFFAELE MARCHETTI

# ¿Qué hacer con Naciones Unidas tras la guerra de Irak?

*“La ONU ha muerto”. Una y otra vez. Sólo a lo largo de la última década se ha oído esta sombría afirmación durante el sitio de Sarajevo, a propósito del genocidio en Ruanda, cuando la OTAN empezó a bombardear Serbia, cuando George W. Bush y Tony Blair dieron luz verde al ataque a Irak o después de cada ataque terrorista. La muerte de Naciones Unidas, además, ha sido denunciada de forma rabiosa y desesperada por los grupos que han sido víctimas de tropelías y han pedido, en balde, protección: separatistas chechenos y movimientos de liberación africanos, minorías de Cachemira y tames, pueblos sin estado de Kurdistán y Palestina. En su 60º aniversario, que se conmemora en septiembre de 2005, las propuestas de reforma vuelven a tener protagonismo. Dos objetivos serían los más deseables: el triunfo de la transparencia en las relaciones internacionales y el respeto de la legalidad.*

Podría pensarse que declarar la muerte de Naciones Unidas produce en algunos una especie de placer perverso. Quizá se debe a que, una vez finalizada la Guerra Fría, se esperaba que la ONU se convirtiera en un centro de poder mucho más importante en el escenario político mundial. Durante décadas la organización había permanecido paralizada por los vetos, formales o fácticos, de las superpotencias. Las decisiones importantes se tomaban en cumbres secretas, en las que los presidentes estadounidenses y soviéticos (Kruchev y Kennedy, Breznev y Nixon, Gorbachov y Reagan) rediseñaban las fronteras del mundo. Desaparecido el “peligro rojo”, diversos componentes de la opinión pública mundial depositaron su confianza en un proyecto quizá demasiado ambicioso: convertir a Naciones Unidas en la institución central de la vida internacional, eliminando la insostenible distancia existente entre las tareas confiadas a la organización y su poder efectivo.

Daniele Archibugi es gerente en el Consejo Italiano de Investigaciones Científicas. Raffaele Marchetti es profesor de la Universidad de Urbino.

Traducción: Piero Grandese

Y la palabra mágica, democracia, comenzó a utilizarse incluso con respecto a una institución en la que durante años había mandado la diplomacia.

Por supuesto que hubo quienes, a través de sutiles argumentos técnicos, observaron que tanta esperanza no tenía razón de ser. ¿Cómo los estados ganadores de la Guerra Fría iban a ser tan generosos como para renunciar a su botín de guerra? De repente la bipolaridad se había quedado en monopoliaridad, y no había razón para pensar que los que tenían el poder iban a optar por el multilateralismo, en un arrebatado de altruismo. La teoría dominante en las relaciones internacionales, el realismo, afirma que son los intereses los que guían las actuaciones de los estados. Una vez superados los tiempos del duelo bipolar, era de esperar que la árida sabiduría realista se aplicaría a proyectos de cooperación controlada y que el ganador, el Occidente liberal dominado por Estados Unidos, daría un decidido giro a su política. Al fin y al cabo, las organizaciones internacionales (primero la Liga de Naciones y después Naciones Unidas) fueron el resultado del sueño de políticos estadounidenses como Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt, deseosos de exportar su sistema constitucional a todo el planeta.

Durante esos años, diversas comisiones de expertos se esforzaron por elaborar perspectivas multilaterales compatibles con los intereses políticos de Occidente, aunque no necesariamente perjudiciales para el resto del planeta. Diversos políticos participaron en comisiones independientes para plantear, desde su nuevo papel, las atrevidas propuestas que en su época como mandatarios habían ignorado sistemáticamente. No es sorprendente, por ello, que sus sucesores en el poder hicieran lo propio e ignoraran esas propuestas, tan sabias como alejadas de la despiadada lógica de los intereses mercantiles. En definitiva, quedaba confirmado que los grandes proyectos son una exclusiva de soñadores locos o de políticos desahuciados. Lo comprobó en su propia piel el ex secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali, quien reivindicó un papel más activo para ésta (y lo codificó en tres Agendas, dedicadas a la paz, el desarrollo y la democratización, respectivamente). Por ello tuvo que ver cómo, por primera vez en la historia de la organización, no se le renovó el mandato como secretario general debido al veto del presidente estadounidense Bill Clinton. Cuando se le preguntaba por qué había perdido su empleo, Ghali contestaba con sufrida ironía: "yo quería ser un general; ellos sólo querían un secretario".

Pero el hecho de que tantos prestigiosos hombres de estado se hayan dedicado a la cuestión de la "*global governance*" demuestra que confiar en una reforma radical del sistema internacional no era del todo descabellado. Es cierto que, desde la caída del Imperio romano, nunca una única potencia mundial había tenido tanto poder político, económico, cultural y militar. Pero ese poderío podría aprovecharse tanto para favorecer intereses limitados como para facilitar el despegue de un sistema mundial en el que dominaran los valores y procedimientos de la democracia occidental. Antonio Gramsci enseñó que la hegemonía no puede basarse únicamente en el palo, sino también en la zanahoria. Hasta la fecha, sin embargo, ha primado la ley del palo.

No fue el 11-S lo que puso fin a estas esperanzas. El gigante herido podía haber interpretado esa inmensa tragedia en dos sentidos opuestos: convertirse en el adalid del nuevo orden mundial, la víctima que acepta el sufrimiento antes que

infligirlo a su vez y que, justamente por ello, resulta creíble como guía *soft power* de la política mundial. Sin embargo, prevaleció la opción contraria, la del *hard power*. Las guerras en Afganistán e Irak demostraron que, bajo la Administración Bush, los antiguos métodos usados en la guerra de Vietnam podían aplicarse en una época en la que los rivales habían desaparecido. La ONU quedó herida y humillada una vez más.

## **El amigo americano**

Pero ni siquiera el EE UU de George W. Bush ha podido ignorar totalmente el papel de Naciones Unidas. Prueba de ello es que, antes de invadir Irak, el secretario de Estado Colin Powell acudió varias veces al Consejo de Seguridad para defender las razones de su gobierno. Todas las televisiones del mundo mostraron a Powell con las fotos de camiones cargados con presuntas armas de destrucción masiva. Nunca había sucedido que un estado sintiera la necesidad de justificar abiertamente sus actuaciones ante el órgano mundial que tiene la competencia legal. Todos los focos iluminaron las salas de la ONU, precisamente en un momento en que la organización sufría la humillación que la desautorizaba totalmente.

La tesis de los nuevos conservadores estadounidenses es muy clara: Naciones Unidas sólo puede tener un papel si el diferencial entre poder real, firmemente en manos de EE UU, y construcción legal, no es demasiado amplio. De aquí surge la idea de que cualquier cambio de rumbo en la organización debe llevar a la ONU hacia posturas más cercanas a la política de Washington. En definitiva, esto significa que una afrenta como la que sufrió el gobierno estadounidense, cuando el Consejo de Seguridad se negó a avalar la invasión de Irak, no debe repetirse. Para dejar aún más clara su política, el reelegido presidente Bush ha realizado dos nombramientos polémicos: Paul Wolfowitz como presidente del Banco Mundial y John Bolton como embajador en la ONU. Son dos "halcones": Wolfowitz, como subsecretario de Defensa y "segundo" de Donald Rumsfeld, fue uno de los principales arquitectos de la guerra de Irak; Bolton tuvo expresiones de desprecio hacia Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales.

Éste es el núcleo del problema. Por un lado, es impensable que cualquier cambio, formal o sustancial, en Naciones Unidas, tenga lugar a espaldas del gobierno estadounidense. No se puede prescindir de la superpotencia mundial, del país en que la ONU tiene su sede principal (Nueva York) y que aporta él solo algo menos de un cuarto del presupuesto ordinario de la organización. Por otra parte, las actuaciones del gobierno estadounidense no pueden prescindir de una compleja red de controles y contrapesos internos. A pesar de la guerra, la opinión pública estadounidense sigue prefiriendo las soluciones multilaterales a las unilaterales.<sup>1</sup> Pero se trata de posturas más pasivas que activas, ya que en muchos casos los ciudadanos estadounidenses no se sienten motivados en favor del multilateralismo tanto como cuando se trata de cuestiones políticas internas. Tal vez el futuro de

*Es impensable que cualquier cambio, formal o sustancial, en Naciones Unidas, tenga lugar a espaldas del gobierno estadounidense*

<sup>1</sup> Véanse las diversas encuestas publicadas en: [www.globalsolutions.org/programs/glob\\_engage/US\\_public\\_opinion.html](http://www.globalsolutions.org/programs/glob_engage/US_public_opinion.html).

Naciones Unidas dependa precisamente de la capacidad de despertar a esta opinión pública y hacer que vuelva a tomar cariño al viejo sueño de Roosevelt, a pesar de (o quizá debido al) 11-S.

## **Reformas y contrarreformas**

La opinión pública estadounidense difícilmente hubiera aceptado una guerra a miles de kilómetros de distancia sólo en nombre de la seguridad y el interés nacional. La nueva doctrina estadounidense se auto-asignó la misión de defender los valores supremos de la democracia y la libertad. Dentro del propio Partido Republicano, la vieja ideología pragmática de Henry Kissinger ha sido reemplazada por un mesianismo que pone el acento en los valores. En realidad, se trata de un mero cambio lingüístico, ya que se sigue a apoyando regímenes dictatoriales pero fieles a EE UU (por ejemplo Arabia Saudí).

A menudo la ideología esconde paradojas. Washington se indigna frecuentemente ante la falta de democracia en otros países (elegidos siempre entre los enemigos), para después oponerse a cualquier actuación susceptible de incrementar el nivel de democracia dentro de las organizaciones internacionales. Justicia penal internacional, control del comercio de armas, implicación de las ONG, convenios medioambientales: para Washington, todas son amenazas a contrarrestar. A no ser que ellos mismos establezcan a quién juzgar, a quién vender armas, a qué organizaciones admitir y en qué medida contaminar.

Dado el panorama, no sorprende que hasta la fecha las grandes esperanzas no se hayan hecho realidad. Los magníficos proyectos de reforma de Naciones Unidas que se presentaron en 1995, con ocasión de su 50º aniversario, son hoy papel mojado. Los cambios esperados para el nuevo milenio se han desvanecido. ¿Cabe esperar algo diferente para el 60º aniversario? Las decepciones del pasado pueden llevar a preferir la política de los pasos pequeños y las reformas específicas, como las referentes a la Corte Penal Internacional o al Tratado para la erradicación de las minas antipersonales. Pero cualquier reforma se quedará en nada sin actores políticos decididos a apoyarla.

Defender actualmente la reforma democrática de Naciones Unidas persigue objetivos que van más allá de su mera funcionalidad. Sirve para demostrar que es necesario poner en marcha un proceso de democratización en las organizaciones internacionales, igual de importante, por lo menos, que el de democratización de los estados (ya que ambos procesos se influyen mutuamente). Al mismo tiempo, esto marca una estrategia política. Mejor que forzar a los países pobres a que se conviertan al credo democrático mediante bombardeos aéreos, permite demostrar que existe un foro internacional de pueblos libres, dispuestos a recibir y ayudar a los que se orienten hacia el autogobierno y la tolerancia. Sin embargo, para difundir este mensaje entre los pueblos deseosos de conseguir libertad y democracia es necesario un cambio radical en el panorama mundial. Hay que mostrar que las reglas del sistema internacional no las impone un único estado, sino que se establecen escuchando la voz de todos. Y, para ello, ningún sitio es mejor que la sede de la ONU.

Europa es el candidato natural para fomentar este radical cambio de perspectiva. El difícil experimento de democracia europea actualmente en curso constituye, cada vez más, un ejemplo institucional para otras muchas macro-regiones del mundo. A pesar de las divisiones europeas, especialmente entre gobiernos pro-atlánticos y anti-atlánticos, parece que Europa puede expresar una estrategia común para Naciones Unidas más que en otros aspectos de política exterior. Por éste y otros motivos, y aun sin tener interés ni posibilidades de actuar como rival de EE UU, el “viejo continente” puede desempeñar un papel de potencia equilibradora frente a los excesos hegemónicos.

## ¿Qué resurrección?

A pesar de los fracasos de los diversos procesos de reforma que han jalonado la vida de la ONU desde su nacimiento, las propuestas de revisión de su estructura siguen animando debates en las cancillerías y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Del 14 al 16 de septiembre de 2005 se reúne en Nueva York el pleno de la Asamblea General, para hablar de los objetivos del milenio.<sup>2</sup> En el mismo foro, y sobre la base del informe del secretario general presentado en marzo,<sup>3</sup> también se habla de reformas institucionales.

En cuanto al Consejo de Seguridad, el informe del secretario general recomienda un incremento del número de sus miembros para que sea más representativo. Existen propuestas más ambiciosas, planteadas por la sociedad civil y la Internacional Socialista,<sup>4</sup> que pretenden limitar de inmediato la posibilidad de ejercer el derecho de veto a unos temas determinados, para llegar a su progresiva eliminación en el futuro. Otras propuestas plantean la apertura a las organizaciones regionales, la creación de un Consejo de Seguridad en la sombra, una relación más directa con la Corte Penal Internacional o el reconocimiento del estatus consultivo permanente de las ONG. La experiencia de los quince últimos años enseña, sin embargo, que entre todas las reformas la del Consejo de Seguridad es la que tiene menos posibilidades de prosperar, debido a las rivalidades entre estados miembros (se pueden mencionar, por ejemplo, las tensiones entre China, miembro permanente, y Japón, candidato a dicho estatus). Por ello, sería insuficiente centrarse únicamente en esta propuesta, sin tomar en consideración otros aspectos de la organización que también precisan cambios radicales.

Es el caso, por ejemplo, del Consejo Económico y Social. La Internacional Socialista planteó oportunamente la cuestión, proponiendo una reforma que apunta en diversas direcciones. A corto plazo, se recomienda reforzar el papel del Consejo como coordinador del *policy-dialogue* entre las diversas instituciones económicas internacionales. A largo plazo, se propone la creación de un nuevo Consejo

---

<sup>2</sup> Este artículo terminó de escribirse en agosto de 2005.

<sup>3</sup> UN Secretary General, *In Larger Freedom. Toward Development, Security and Human Rights for All*, Nueva York, A/59/2005.

<sup>4</sup> Internacional Socialista, *Reforming the United Nations for a New Global Agenda*, position paper, 2005, pp. 23-24.



Económico, Social y Medioambiental con estatus político igual al del Consejo de Seguridad. Este Consejo debería cumplir funciones de coordinamiento estratégico; de evaluación de las prestaciones de las agencias especializadas; de supervisión de los bienes públicos globales y de gestión de los problemas económicos y sociales, pero también los del medio ambiente, el desarrollo y la deuda. Finalmente, debería contar con más recursos económicos y abrirse tanto a los representantes regionales como a los actores de la sociedad civil.

Otro punto controvertido del proyecto de reforma es la acción humanitaria. En demasiadas ocasiones, la falta de una sólida estructura institucional en el seno de la ONU para hacerse cargo de los problemas humanitarios ha llevado a los estados a actuar de forma individual, siempre a medio camino entre la intervención humanitaria altruista y el interés estratégico de cada uno. En algunos casos (Ruanda) la falta de herramientas hizo que Naciones Unidas decidiera no intervenir. La noción de “la responsabilidad de proteger” (*Responsibility to Protect*), es decir, la responsabilidad internacional de garantizar los derechos humanos, es actualmente un aspecto fundamental dentro del debate sobre la misión de la ONU. ¿Cómo, por qué, cuándo y quién podrá y deberá actuar en el futuro ante casos de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, como los genocidios? ¿Puede Naciones Unidas desempeñar eficiente y eficazmente tareas de acción humanitaria? Estos son los temas que abordan los recientes informes del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>5</sup> y del secretario general, en el que también se propone la creación de una Comisión Intergubernamental de Consolidación de la Paz.

A los temas mencionados hay que añadir la cuestión de la Asamblea General. Cualquier reforma de la ONU en sentido democrático no puede prescindir de una revisión de la estructura de la Asamblea que apunte hacia una implicación de tres tipologías de actores internacionales: ONG, organizaciones regionales y multinacionales. Esta ampliación ya ha recibido el apoyo de personajes autorizados, entre otros el ex secretario general Boutros Boutros-Ghali, el actual secretario Kofi Annan y el Grupo de Alto Nivel sobre sociedad civil, presidido por el ex presidente brasileño Fernando Enrique Cardoso.<sup>6</sup> Entre las diversas propuestas que pretenden llenar este déficit de representación, tres son las más innovadoras. Por un lado, se recomienda que los delegados gubernamentales sean designados tanto por el gobierno como por la oposición de cada país, siguiendo en ello el modelo de la triple representación existente en la Organización Internacional del Trabajo (gobierno, sindicatos y empresarios). Por otro, se sugiere la posibilidad de crear mecanismos de representación en los que los parlamentarios nacionales puedan participar en los trabajos de la ONU o, como alternativa, la elección directa de los representantes nacionales en la ONU en número proporcional a los habitantes de cada país (“un ciudadano, un voto” en lugar de “un país, un voto”). Finalmente, una tercera solución apoyada por muchos activistas de la sociedad civil es crear

---

<sup>5</sup> Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Nueva York, 2004.

<sup>6</sup> Grupo de Alto Nivel sobre la sociedad civil, *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, A/58/817, 2004.

una “Asamblea de los Pueblos” al lado de la Asamblea General, en la que estarían representadas las ONG, las administraciones locales y, más en general, la sociedad civil. Estas propuestas están todavía lejos de haber recibido una adecuada acogida en las esferas elevadas, pero se están abriendo camino en la escena política de muchos países.

Finalmente, en el seno de Naciones Unidas se están tratando otros dos temas de considerable interés: los derechos humanos y la inmigración. Sobre el primero, el informe del secretario general recomienda reemplazar la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos, más reducido pero con mayores facultades, como órgano principal o subsidiario de la organización. Este nuevo órgano confirmaría el protagonismo de los derechos humanos como derechos universales, indivisibles e interdependientes, centro de todo el sistema de Naciones Unidas. En cuanto al segundo tema, Kofi Annan propuso en noviembre de 2003 la creación de una agencia de la ONU especialmente dedicada a las migraciones, y convocó para el año 2006 el Grupo de Alto Nivel sobre migración y desarrollo. Una Organización Mundial de la Migración supondría una solución ideal para incrementar la cooperación mundial y asegurar un régimen migratorio humano y eficaz.

## **Estrategia**

¿Qué estrategia global debería aplicarse para una reforma democrática del sistema internacional, empezando por la ONU? La perspectiva debe ser auténticamente política y multilateral. Deben rechazarse tanto la perspectiva anti-sistémica (es decir, la total oposición a cualquier coordinación entre las políticas internacionales), porque llevaría directamente a hundir la ONU; lo mismo ocurre con la de la tecnocracia, que convertiría la ONU en una mera secretaría técnica, en un portavoz de las decisiones de los gobiernos más importantes. Descartadas estas dos peligrosas alternativas, así como la aceptación pasiva del *status quo*, queda la perspectiva sanamente reformista, según la cual la ONU debe seguir siendo el foro institucional más importante de la política mundial. Dicha perspectiva no desconoce los actuales límites de la organización y tiene en cuenta los obstáculos institucionales y formales. Pero está basada en algunos valores fundamentales de la democracia presentes en la organización y ausentes, en cambio, en la práctica diplomática. Se podrían resumir en dos aspectos: transparencia y legalidad.

– Transparencia de las decisiones: en la ONU, los gobiernos deben pronunciarse públicamente sobre sus actuaciones. Esto contrasta con los procedimientos típicos de la actual política internacional, envueltos en las brumas de la “razón de estado” y que permite aludir simplemente a las informaciones de los servicios de seguridad, pero sin mostrarlas. La farsa de las armas de destrucción masiva iraquíes ha demostrado hasta qué punto el secreto que rodea a la política exterior va en contra de los intereses de los ciudadanos. La ONU es una de las instituciones que, al menos parcialmente, contribuye a esclarecer esta cortina de humo. Si esto se activara plenamente, permitiría a la opinión pública expresar su propio juicio.

*La experiencia de los quince últimos años enseña claramente que los estados democráticos no respetan la legalidad más que los autoritarios*

– Regla del Derecho. Algunos afirman que al Derecho Internacional le pasa lo que mismo que al felpudo: se inventó para pisotearlo. Sin embargo, todas las organizaciones internacionales, empezando por Naciones Unidas, existen porque existe un Derecho Internacional, por muy imperfecto que sea. Mientras no existan sanciones aplicables a los transgresores, la vigencia de este Derecho seguirá siendo limitada, pero aún así garantizará ese punto de vista crítico fundamental para cualquier interacción civil. La ley sigue siendo tal, aunque se viole. Tampoco hay que olvidar, además, que la política mundial está dominada hoy por estados de derecho democráticos.

Pero la experiencia de los quince últimos años enseña claramente que los estados democráticos no respetan la legalidad más que los autoritarios, y que además se muestran reacios a modificar democráticamente las reglas del sistema internacional. La paradoja está en que los estados democráticos (empezando por EE UU) no muestran mayor celo a la hora de suscribir acuerdos internacionales ni tampoco en cumplir su dictado. Así se crea una situación insostenible, en la que los estados democráticos fijan las normas de Derecho Internacional para que sólo las cumplan los países más débiles (a menudo no democráticos). Revitalizar Naciones Unidas significa pedir a los estados democráticos que ensanchen el alcance de las normas del Derecho y las apliquen en el marco del único sistema jurídico compartido.

Parece lícito preguntarse si estas perspectivas están destinadas a ser sólo un consuelo para las almas buenas, algo así como un tributo que los actores políticos enuncian a sabiendas de que no se va a hacer nada. Si se observa la naturaleza de las propuestas y, sobre todo, las instituciones que las apoyan, se aprecia que los temas que plantearon hace poco más de una década unos reducidos grupos de soñadores o técnicos especializados son abordados hoy por instituciones bastante más influyentes.<sup>7</sup> La reforma de Naciones Unidas, en definitiva, ya no es un tema que se aborde a través del lenguaje de los cuerpos diplomáticos, sino que el lenguaje y las propuestas de los movimientos globales visionarios han contaminado todo el *establishment*. Esto, desgraciadamente, no significa que se acerquen cambios sustanciales.

Para hacerse realidad, las reformas necesitan apoyo. El del secretario general no es suficiente. Los gobiernos del G-5 (Consejo de Seguridad) se inclinan, casi inevitablemente, por una actitud conservadora para defender el *status quo*. La excepción son algunos sectores de la política estadounidense, que ven en la reforma de la ONU un posible factor multiplicador de sus intereses nacionales. El empuje hacia un cambio que desemboque en un mayor nivel de democracia institucional debe, por tanto, proceder de otros actores políticos, quizá coaligados entre sí.

La experiencia más reciente, especialmente la creación de la Corte Penal Internacional y la aprobación del Tratado para la eliminación de las minas antiper-

<sup>7</sup> Una síntesis de estas propuestas se encuentra en Daniele Archibugi, "The Reform of the United Nations and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review", *Journal of Peace Research*, Vol. 30, Nº 3, 1993, pp. 301-315.

sonales, muestra que los cambios normativos a escala internacional son posibles siempre que se consiga crear una alianza mixta entre los gobiernos de los países que no forman parte del G-5 y la sociedad civil transnacional.<sup>8</sup> Los primeros pretenden asumir mayor protagonismo dentro de la organización; la segunda persigue objetivos más propiamente democráticos, concretados a través de proyectos que aspiran a dar a los sujetos políticos no tradicionales un espacio mayor dentro de la vida institucional.

Las campañas de la sociedad civil son, sin duda, una condición importante pero no suficiente para que se produzcan cambios institucionales a escala internacional. Es preciso que la sociedad civil global encuentre anclajes firmes en gobiernos dispuestos a apoyar estas iniciativas. Un interlocutor activo en el frente de la reforma de la ONU es, desde luego, la Internacional Socialista, que se ha expresado en este sentido y ha animado a los gobiernos liderados por partidos de su mismo signo político a sostener de forma proactiva dichas propuestas. El propio ex secretario de la Internacional Socialista, Antonio Guterres, se ha empleado personalmente en la campaña *Reclaim Our UN*, promovida por la italiana Tavola della Pace (Mesa por la Paz). También fue recibida favorablemente por el gobierno brasileño de Luis Inácio *Lula* da Silva e incluida entre las iniciativas del Foro Social Mundial. Por su parte, el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero está contribuyendo en el mismo sentido a través de la iniciativa por la Alianza de Civilizaciones. Cabe esperar que los demás gobiernos europeos sigan estos ejemplos.

Pero, sobre todo, cabe esperar que una vibrante opinión pública en Europa y en el mundo consiga dar una saludable sacudida, al otro lado del océano, a un pueblo estadounidense que demasiado a menudo ha escuchado a las sirenas de quienes le prometían un nuevo imperio.

---

<sup>8</sup> En este caso específico, resulta difícil pensar que la CPI y el Tratado sobre minas se podían haber aprobado sin la intervención decisiva de los gobiernos italiano y canadiense.

CARLOS ESPÓSITO

# La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU

*Uno de los aspectos de los debates sobre la reforma de la ONU es la “responsabilidad” de la comunidad internacional de proteger a los ciudadanos de catástrofes evitables —desde asesinatos masivos y violaciones hasta la muerte por inanición—, cuando sus estados no son capaces o no quieren asumir esa responsabilidad. Los defensores de este enfoque hacen hincapié en la idea de soberanía como responsabilidad. Se ha propuesto que el Consejo de Seguridad de la ONU pueda adoptar medidas cuando los medios no militares no sean suficientes. Esta propuesta, sin embargo, abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, su diferencia con las llamadas intervenciones humanitarias, su carácter jurídico (derecho u obligación) y quién y cómo debe decidir sobre la utilización de la fuerza en aquellos casos en los que es aplicable la responsabilidad de proteger.*

La cumbre que se reúne en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005, para evaluar los progresos realizados desde que se proclamó la Declaración del Milenio en el año 2000,<sup>1</sup> tiene ante sí el desafío de considerar las recomendaciones conte-

Carlos Espósito es profesor titular de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid e investigador en el Programa de Gobernanza Global de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Este trabajo se basa en el informe “Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger”, preparado para FRIDE en junio de 2005 y disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org)

<sup>1</sup> Resolución 55/2, de la Asamblea General.

nidas en el informe del secretario general de Naciones Unidas *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*,<sup>2</sup> de 21 de marzo de 2005. Entre las cuestiones planteadas en el informe, en el contexto de la “libertad para vivir en dignidad” y la “libertad para vivir sin temor”, se encuentra la responsabilidad de proteger a los ciudadanos de catástrofes evitables —desde asesinatos masivos y violaciones hasta la muerte por inanición— cuando sus estados no son capaces o no quieren asumir esa responsabilidad. Esta idea ya había sido propuesta en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio<sup>3</sup> y proviene, a su vez, del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado.<sup>4</sup>

Para el secretario general, “no puede aceptarse que, cuando la comunidad internacional se encuentre frente al genocidio o los abusos en masa contra los derechos humanos, Naciones Unidas se mantenga al margen y deje que los acontecimientos sigan su curso hasta el final, con consecuencias desastrosas para muchos millares de personas inocentes”.<sup>5</sup> Por ese motivo, recomienda “asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia”.<sup>6</sup> En el informe del Grupo de Alto Nivel se habla de la responsabilidad de proteger como una norma emergente<sup>7</sup> y, en general, todos los informes hacen hincapié en la idea de soberanía como responsabilidad,<sup>8</sup> y hacen recaer la principal carga en los estados, que tienen la obligación de proteger a su población. El problema está en los casos en que “las autoridades nacionales no estén dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo”; en ellos se trasladaría “a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para contribuir a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil”.<sup>9</sup> Y si los medios que no implican el uso de la fuerza militar son insuficientes, el secretario general propone que sea el Consejo de Seguridad quien pueda decidir adoptar medidas al amparo de la Carta de Naciones Unidas, para garantizar el respeto de la legalidad.

---

<sup>2</sup> Documento de Naciones Unidas A/59/2005, disponible en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom> (desde ahora, *Un concepto más amplio de libertad*).

<sup>3</sup> *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Documento de Naciones Unidas A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, párrafos 199-203, disponible en <http://www.un.org/spanish/secureworld/index.html> (en adelante, *Un mundo más seguro*).

<sup>4</sup> Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

<sup>5</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 134.

<sup>6</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 135.

<sup>7</sup> Aquel informe se refiere textualmente a “la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger” (*Op. Cit.*, párrafo 203).

<sup>8</sup> Ver Kofi Annan, “Two Concepts of Sovereignty”, *The Economist*, 18-24 de septiembre de 1999, p. 49.

<sup>9</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 135.

Esta concepción de la responsabilidad de proteger abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, su diferencia con las llamadas intervenciones humanitarias, su carácter jurídico (derecho u obligación) y, por supuesto, quién y cómo debe decidir sobre la utilización de la fuerza en aquellos casos en los que es aplicable la responsabilidad de proteger.

## **La discrepancia sobre el uso de la fuerza para ejercer la responsabilidad de proteger**

El secretario general afirma que “carecemos del consenso más elemental” sobre seguridad,<sup>10</sup> algo que se extiende a la controversia sobre si los estados tienen el derecho —o quizá la obligación— de utilizar la fuerza armada como protección, para salvar vidas de ciudadanos de otros estados de un genocidio o de crímenes comparables.<sup>11</sup> Para abordar esa discrepancia, en principio, se debe partir de la base de que el uso de la fuerza armada está prohibida en términos amplios por la norma establecida en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas. Esta norma admite la excepción prescrita en el artículo 51 de la Carta, sobre la legítima defensa, y también aquellos usos de la fuerza que sean autorizados por el Consejo de Seguridad actuando al amparo del Capítulo VII de la Carta. Las normas de ese capítulo permiten al Consejo de Seguridad determinar que existe una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o una agresión y, tras esa calificación, autorizar medidas coercitivas que pueden suponer o no el uso de la fuerza armada.<sup>12</sup> En este contexto, el Consejo de Seguridad tendría competencia para autorizar el uso de la fuerza militar en situaciones en que se estuviesen produciendo violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

Es en este ámbito sobre regulación del uso de la fuerza donde el secretario general plantea su pregunta retórica: “El genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad, ¿no son también amenazas a la paz y la seguridad internacionales, contra las cuales la humanidad debería poder buscar la protección del Consejo de Seguridad?”.<sup>13</sup> El Consejo de Seguridad cuenta con esa competencia, y ante ella no cabría plantear el principio de no intervención en

*Esta concepción de la responsabilidad de proteger abre muchos interrogantes: por ejemplo, su relación con el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados*

<sup>10</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 74.

<sup>11</sup> No es el propósito de este trabajo volver sobre la extensa discusión académica acerca de la legalidad o ilegalidad de la intervención humanitaria. Ver, por ejemplo, S. Chesterman, *Just War or Just Peace. Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001. Para una bibliografía muy amplia sobre el tema ver la publicada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Supplementary%20Volume.%20Bibliography.pdf>. En la doctrina española, ver especialmente el artículo de C. Gutiérrez Espada, “¿No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad?”, en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. V, 2005, pp. 203-224.

<sup>12</sup> Artículos 39, 41 y 42 de la Carta.

<sup>13</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 125.

los asuntos internos de los estados.<sup>14</sup> Es cierto que ese principio sigue vigente y que ha permitido a los países más débiles defenderse de las intervenciones ilícitas de estados más poderosos,<sup>15</sup> pero también que en casos de genocidio o crímenes similares ese principio deja de tener sentido dentro de estados que no pueden o no quieren proteger a su población.

¿Goza de consenso entre los estados la posición del secretario general, defendida en el informe sobre un concepto más amplio de libertad? Esta posición, que significa dar un apoyo institucional y multilateralista al problema de la responsabilidad de proteger, tiene seguidores y detractores. Mientras que Canadá<sup>16</sup> o los estados miembros de la Unión Europea<sup>17</sup> lo apoyan, estados como Irán,<sup>18</sup> China<sup>19</sup> o, en general, el Grupo de No Alineados y el Grupo de los 77 lo desaprueban. Los argumentos para oponerse se repiten: los críticos alegan que el principio puede utilizarse para que los estados poderosos abusen de los más débiles y que la responsabilidad de proteger va en contra los principios de la Carta de Naciones Unidas de prohibición de uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos de los estados, soberanía e integridad territorial. Las posiciones señaladas y el juego del consenso tienen el poder para frenar cualquier decisión sobre este tema, y así se refleja ya en el borrador de declaración que ha avanzado el presidente de la Asamblea General.<sup>20</sup> En este documento se acepta el concepto de responsabilidad de proteger, pero también se reflejan las discrepancias porque se pospone una decisión al respecto en la Cumbre de septiembre, al agregar que los estados miembros “subrayan la necesidad de continuar la consideración del concepto de responsabilidad de proteger en la Asamblea General”.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Artículo 2.7 de la Carta.

<sup>15</sup> Por ejemplo, caso de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, *ICJ Reports*, 1986.

<sup>16</sup> Para el representante permanente de Canadá ante Naciones Unidas, el secretario general ha propuesto una serie de principios pragmáticos y equilibrados sobre el uso de la fuerza. Embajador Allan Rock, en su intervención en la Asamblea General en las consultas oficiosas sobre el informe del secretario general, Nueva York, 21 de abril de 2005.

<sup>17</sup> En su intervención en las consultas oficiosas en la Asamblea General, el 21 de abril de 2005, hablando en nombre la Unión Europea, el embajador Jean Marc Hoscheit, representante permanente de Luxemburgo ante Naciones Unidas, expresó que la Unión Europea “apoya el concepto de responsabilidad de proteger”.

<sup>18</sup> El representante permanente adjunto de Irán ante Naciones Unidas, embajador Mehdi Danesh –Yazdi, dijo en las consultas oficiosas celebradas en la Asamblea General, el 22 de abril 2005, para discutir el informe del secretario general, que se trataba de un “concepto altamente controvertido y vago” y que no tenía base en la Carta o el Derecho Internacional.

<sup>19</sup> En su intervención en el debate oficioso de la Asamblea General, el 19 de abril de 2005, China se mostró cautelosa ante la recomendación del secretario general.

<sup>20</sup> El documento puede consultarse en [http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/draft\\_outcome.pdf](http://www.globalpolicy.org/msummit/millenni/draft_outcome.pdf), párrafos 72-74.

<sup>21</sup> *Ibidem*, párrafo 74.



Ante estos argumentos críticos, sin embargo, hay que resaltar que uno de los postulados especialmente destacados por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los estados es el cambio de perspectiva: la soberanía entraña responsabilidades y no sólo derechos y una de esas responsabilidades es proteger a su propia población. La perspectiva cambia y se proyecta desde los ciudadanos que necesitan ayuda. Todos esos principios que reclaman los críticos, edificados a partir de los derechos antes que las responsabilidades de los estados, no tienen la virtualidad de detener una decisión del Consejo de Seguridad para autorizar medidas destinadas a proteger a poblaciones vulnerables ante violaciones sistemáticas de los derechos humanos.<sup>22</sup>

### **¿Quién debe decidir?**

Ésta es una de las cuestiones más complejas. En el informe del secretario general se opta por una solución incontestable: la decisión debe recaer en el Consejo de Seguridad ya que tiene competencia y capacidad para tomar ese tipo de decisiones. En la realidad, sin embargo, se presentan problemas muy difíciles de solucionar, porque el Consejo de Seguridad no siempre actúa cuando debería ante situaciones de grave y sistemática violación de los derechos humanos, equivalente a crímenes de genocidio o similares. Por lo tanto, la pregunta no es si el Consejo puede actuar, sino si es la única autoridad que puede tomar la decisión de proteger a poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad, víctimas de crímenes de genocidio o similares. ¿Pueden hacerlo las organizaciones regionales por defecto? ¿Pueden hacerlo los estados? El caso reciente más paradigmático fue el uso de la fuerza por parte de la OTAN en Kosovo en 1999.<sup>23</sup> Ante la imposibilidad de tomar una decisión por la amenaza de veto de dos miembros permanentes del Consejo, la OTAN decidió intervenir. Esto llevó a algunos a defender la intervención como una respuesta necesaria frente a una situación de emergencia humanitaria y a otros a denostarla como una violación flagrante de la Carta de Naciones Unidas y, en especial, del principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> En este sentido, el concepto de seguridad humana iría en la misma dirección: la de poner el énfasis en que la seguridad del estado no es el único valor protegible. Ver el Informe de la Comisión sobre Seguridad Humana, *Human Security Now*, 2003, disponible en: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>.

<sup>23</sup> La lista de estudios es interminable. Para una visión general, ver T. Franck, *Recourse to Force*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 163-170; y C. Gray, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, Oxford, 2ª ed., 2004, pp. 37-42.

<sup>24</sup> Si bien la ilegalidad de la acción parece incontestable sobre la base del Derecho Internacional, es interesante notar que la propuesta de resolución condenatoria presentada por Rusia al Consejo de Seguridad fue ampliamente rechazada (Documento de Naciones Unidas S/1999/649). Tres estados votaron a favor (China, Namibia y Rusia) y doce miembros votaron en contra (Argentina, Bahrein, Brasil, Canadá, Eslovenia, Estados Unidos, Francia, Gabón, Gambia, Holanda, Malasia y Reino Unido). Para algunos autores, como Thomas Franck (*Op. Cit.*, p. 169), esto

*El secretario general pone el acento en tratar de lograr que el Consejo de Seguridad funcione mejor y sea más eficaz y representativo*

El secretario general no entra en esas disquisiciones, ni pretende solucionar este problema.<sup>25</sup> Y quizá esto sea lo correcto, porque si hay reservas para aceptar la autoridad del Consejo para tomar medidas sobre la base del principio de responsabilidad de proteger, la cuestión relativa a la autoridad de las organizaciones regionales o los estados genera una profunda división. A cambio, el secretario general pone el acento en tratar de lograr que el Consejo de Seguridad funcione mejor y sea más eficaz y representativo. Ya el informe del Grupo de Alto Nivel había expresado preocupación por la falta de eficacia y credibilidad de este órgano y había afirmado que el desafío consistía en contribuir a la creación de un Consejo de Seguridad “a la vez más eficaz y más digno de crédito”, que esté en “mejores condiciones para actuar ante una amenaza y más dispuesto a ello”.<sup>26</sup> Asimismo, teniendo en cuenta la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el secretario general afirma que “es de vital importancia, no sólo para la Organización sino para el mundo, que el Consejo esté equipado para desempeñar esa responsabilidad y que sus decisiones gocen del respeto mundial”.<sup>27</sup> Dado que es un tema central para la adopción de medidas sobre la base de la responsabilidad de proteger, es importante conocer qué se propone para hacer del Consejo un órgano más eficaz.

En el informe *Un mundo más seguro* se revalora la letra del artículo 23 de la Carta que, en relación con la composición del Consejo, no sólo hace alusión a una distribución geográfica equitativa, sino a la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por parte de los estados. Esta idea es apoyada por el secretario general en *Un concepto más amplio de libertad*.<sup>28</sup> Esa contribución se debería evaluar teniendo en cuenta aspectos financieros, militares y diplomáticos, como “las cuotas para el presupuesto prorrateado de Naciones Unidas, la participación en operaciones de la paz, las aportaciones a actividades voluntarias de Naciones Unidas en apoyo de los objetivos y mandatos de Naciones Unidas” e incluso el porcentaje de ayuda oficial al desarrollo.<sup>29</sup> El dato relativo al nivel de contribución de un estado al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional permitiría no sólo decidir la composición en una eventual reforma del Consejo

---

marca una tendencia a reinterpretar el artículo 53 de la Carta, que prohíbe a las organizaciones regionales tomar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad. Es más, el Consejo de Seguridad aprobó luego la resolución 1244, de 10 de junio de 1999, votada con 14 votos a favor y una abstención (China), que endosa el acuerdo de 9 de junio de 1999 y autoriza el despliegue de personal de Naciones Unidas junto al de la OTAN y Rusia.

<sup>25</sup> En el informe *Un mundo más seguro* se acepta que las organizaciones regionales podrían comenzar operaciones y luego pedir autorización al Consejo. En el párrafo 272.a) se dice que “en todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz, reconociendo que en algunas situaciones urgentes tal vez haya que hacerlo una vez comenzadas las operaciones (énfasis añadido).

<sup>26</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 248.

<sup>27</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 167.

<sup>28</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 169.a).

<sup>29</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 249.

desde un punto de vista estático, sino también revisar la composición de éste en el futuro, ya que las propuestas de modificación no son definitivas.<sup>30</sup> Sin embargo, es difícil que una revisión de ese tipo pueda aceptarse, porque los criterios podrían afectar negativamente a los actuales (y posibles futuros) miembros permanentes del Consejo.

En cuanto a la composición, en el informe *Un concepto más amplio de libertad*,<sup>31</sup> el secretario general pide que los estados se pongan de acuerdo sobre una de las dos fórmulas avanzadas en el texto *Un mundo más seguro*. Partiendo de la necesidad de una mayor representatividad, especialmente de países menos desarrollados, y de no afectar a su eficacia y hacer de él un órgano más democrático, que rinda cuentas de su actuación,<sup>32</sup> se proponen dos fórmulas alternativas, que distribuyen equitativamente los puestos en cuatro grandes regiones: África, Asia y Pacífico, Europa y América. Ambos modelos aumentarían en nueve los puestos del Consejo, convirtiéndolo en un órgano de 24 miembros. La diferencia estriba en que el primer modelo crearía seis nuevos puestos permanentes<sup>33</sup> y tres no permanentes de dos años de duración, mientras que el segundo modelo no propone la creación de ningún otro puesto permanente, sino de ocho nuevos miembros de una categoría nueva, con un mandato de cuatro años renovables, y un nuevo miembro no permanente con un mandato como el actual de dos años no renovables.<sup>34</sup>

¿Qué se propone sobre el derecho de veto? Los cinco miembros permanentes tienen un derecho de veto en las decisiones del Consejo.<sup>35</sup> Este poder fue utilizado ampliamente durante la Guerra Fría y, aunque su uso se limitó mucho a partir de los años noventa, lo importante es que su uso o la amenaza de emplearlo por parte de los miembros permanentes siguen bloqueando acciones importantes del

---

<sup>30</sup> Sobre las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, ver la guía de propuestas preparada por la profesora Eva María Rubio Fernández, que está disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org). Además, para un estudio de dichas propuestas, conviene tener en cuenta los trabajos de Bardo Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, Kluwer, La Haya, 1998, y "Pressure for Security Council Reform", en D. M. Malone (Ed.), *The UN Security Council*, Lynne Rienner, Boulder y Londres, 2004, pp. 341-355.

<sup>31</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 170.

<sup>32</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 249.b), c) y d) y *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 169.b) y d).

<sup>33</sup> Previsiblemente, aunque con muchos obstáculos, se habla de Japón, Alemania, Brasil, India, Suráfrica y Nigeria. Para un breve ensayo sobre los miembros permanentes y los miembros electos en el actual Consejo de Seguridad, se puede consultar el artículo de Kishore Mahbubani, "The Permanent and Elected Members", que aparece en el libro de David Malone, *Op. Cit.*, pp. 253-266.

<sup>34</sup> Si hubiera que elegir entre estos dos modelos, a España claramente le convendría el segundo, que permitiría una participación más frecuente en el Consejo. Sin embargo, España ya ha dicho que no le satisface ninguno de los dos. Ver la intervención del embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, representante permanente de España ante Naciones Unidas, en el debate oficioso sobre el informe del secretario general, de 8 de abril de 2005.

<sup>35</sup> Sobre los procedimientos del Consejo ver Sydney D. Bailey y Sam Daws, *The Procedure of the Security Council*, Clarendon, Oxford, 3ª ed., 1998.

Consejo de Seguridad,<sup>36</sup> lo que será especialmente grave en los casos en que está en juego la responsabilidad de proteger. El Grupo de Alto Nivel se atrevió a decir que se trata de una institución “anacrónica” y que “no es adecuado para la institución en una era de democracia cada vez mayor”; sin embargo, recomienda no tocar el poder de veto de los que ya lo tienen ni ampliar el veto en cualquiera de las opciones de reforma del Consejo.<sup>37</sup> Ésta es una posición realista, tanto desde la perspectiva del órgano mismo como de los estados que lo componen.

Desde el punto de vista del Consejo, se ha hablado del veto como de una “válvula de escape”, que permite que no se tomen decisiones que posteriormente no podrán cumplirse por falta del apoyo o de los medios necesarios para dicho fin. Desde el punto de vista de los estados, no cabe esperar que los miembros permanentes acepten una reforma en la que vean menoscabado o pierdan el poder de veto.<sup>38</sup> De hecho, éste fue una forma de involucrar a los poderosos en una organización que, quizá, de otra forma no hubieran aprobado.<sup>39</sup>

El Grupo de Alto Nivel recomendó instituir un sistema de “voto indicativo” respecto a una propuesta de decisión.<sup>40</sup> Según el Grupo, este sistema permitiría evitar posteriores vetos, en la medida en que sería una especie de votación oficiosa que luego debería ser adoptada oficialmente para que constituyese una verdadera decisión. Se podría alegar que es una propuesta tímida, dentro de las estrategias que tratan de restringir el veto mediante cambios de procedimiento que no supongan una reforma de la Carta,<sup>41</sup> pero es pragmática y va en dirección correcta, porque una reforma efectiva del Consejo de Seguridad requiere hacer un esfuerzo mayor que el de su mera ampliación. La ampliación puede conllevar un mayor apoyo a sus decisiones, pero no es necesariamente cierto que haga del Consejo de Seguridad un órgano más representativo y guiado por los principios de efectividad, eficacia y equidad, que son los elementos necesarios para crear un sistema colectivo digno de crédito.<sup>42</sup> Todo parece indicar que las divisiones sobre estas

---

<sup>36</sup> Al respecto, puede consultarse, por ejemplo, Peter Wallensten y Patrik Johansson, “Security Council Decisions in Perspective”, en David Malone, *Op. Cit.*, pp. 17-33.

<sup>37</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 256.

<sup>38</sup> Hay que tener en cuenta que cualquier reforma de la Carta de Naciones Unidas necesita el voto afirmativo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Ver mi comentario “Cuáles son las vías legales para reformar la Carta de Naciones Unidas”, disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=462>.

<sup>39</sup> Cordell Hull, antiguo secretario de Estado de EE UU, declaró que “su gobierno no permanecería un día en Naciones Unidas sin el poder de veto”.

<sup>40</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 257.

<sup>41</sup> Otras propuestas van en la dirección de hacer recaer la “carga de la prueba” para justificar un veto en los miembros permanentes que decidan utilizarlo; exigir dos vetos concurrentes para bloquear una decisión, o restringir las circunstancias en que los vetos pudieran tener valor.

<sup>42</sup> En este sentido, ver el trabajo de James Paul y Celine Nahory, “Theses Towards a Democratic Reform of the UN Security Council”, *Global Policy Forum*, 13 de julio de 2005, disponible en: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/0713theses.htm>.

propuestas son aún demasiado grandes como para llegar a un consenso sobre esa reforma. De hecho, el borrador de declaración de la Asamblea General no contiene una recomendación clara sobre este punto; sólo apoya una reforma amplia del Consejo de Seguridad para contribuir a una mayor representatividad y transparencia, para mejorar la legitimidad de sus decisiones y su efectividad.<sup>43</sup>

## **¿Cuáles deberían ser los criterios básicos para legitimar la decisión de proteger?**

En el informe *Un concepto más amplio de libertad*, el secretario general insiste en que hay que lograr que el Consejo de Seguridad “funcione mejor” como fuente de autoridad en materia de uso de la fuerza. Para ello, propone que el Consejo apruebe una resolución en la que exponga unos principios para determinar cuándo se debe recurrir a la fuerza para abatir las amenazas a la paz y seguridad internacionales y exprese su intención de regirse por esos principios al decidir una autorización para hacer uso de la fuerza. Una resolución de esa naturaleza no significaría una atribución de competencias mayores o distintas para el Consejo de Seguridad.

Los principios consisten en que, cuando el Consejo de Seguridad deba decidir si autoriza el uso de la fuerza armada, debe “tener una opinión común de cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el objetivo de la acción militar propuesta; si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión, y si hay una posibilidad razonable de éxito”.<sup>44</sup>

El primero de esos “criterios básicos de legitimidad”<sup>45</sup> se refiere a la gravedad de la amenaza, que debe ser extrema. En ese caso, habrá que formularse la pregunta de si esas amenazas entrañan genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario. El secretario general apoya este punto de vista cuando se refiere a que la responsabilidad de proteger debería surgir ante el “genocidio, la depuración étnica y otros crímenes similares de lesa humanidad”.<sup>46</sup> Por su parte, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados también se refiere a casos de altísima gravedad. En su informe, habla de “justa causa” en dos situaciones: a) casos de pérdidas de vidas humanas a gran escala, con o sin intención genocida, que son producto de la acción deliberada del estado, de la negligencia del estado o su incapacidad de actuar, o en una situación de un estado fallido; b) en casos de limpieza étnica a gran escala, ya sea por causa de matanzas, expulsiones forzadas, actos de terror o violación.<sup>47</sup> Al fijar el listón tan alto se pone énfasis en la idea de que las medidas coercitivas adoptadas sobre la base de la responsabilidad

<sup>43</sup> Documento citado en la nota 20, párrafo 84.

<sup>44</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 126.

<sup>45</sup> *Un mundo más seguro*, párrafo 207.

<sup>46</sup> *Un concepto más amplio de libertad*, párrafo 125.

<sup>47</sup> *The Responsibility to Protect*, párrafo 4.19.

*La responsabilidad de proteger sólo puede justificarse cuando ha fracasado la responsabilidad de prevenir*

de proteger son y deben ser extraordinarias. Sólo en ese tipo de casos gravísimos debería invocarse el principio de responsabilidad de proteger, porque sólo en esas situaciones podrían dejarse de lado los derechos que entraña la soberanía estatal.

El segundo criterio es el propósito correcto. Aquí debe quedar bien establecido que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consistirá en poner fin a la amenaza o evitarla. Por supuesto, los que intervengan podrán albergar motivaciones diversas para cumplir con ese objetivo primordial, pero éstas no deberían tener el poder de desvirtuar el propósito de acabar o evitar la amenaza que constituye la justa causa de protección.

La fuerza armada debe ser el último recurso. Antes deben haberse considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza. La responsabilidad de proteger sólo puede justificarse cuando ha fracasado la responsabilidad de prevenir.<sup>48</sup>

Los medios deben ser proporcionales a la amenaza que se pretende erradicar. Proporcionalidad, en este contexto, significa que la escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone deben ser las mínimas necesarias para hacer frente a la amenaza.

Por último, se debe juzgar si son razonables las posibilidades de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza sin que sus consecuencias sean peores que las de no hacer nada. Este balance de consecuencias, que supone una cierta economía de la violencia, puede llegar a ser muy complicado.

Los principios expuestos presuponen demasiado y podrían ser interpretados como instrumentos para imponer ambiciones imperialistas o bien como obstáculos para actuar. Sin embargo, sería un avance que el Consejo de Seguridad<sup>49</sup> tomara la decisión de adoptar una resolución en la que se fijaran estos criterios para decidir en los casos concretos.<sup>50</sup> Como han dicho algunos estados,<sup>51</sup> esto ayudaría a aumentar la legitimidad del Consejo, su efectividad y su transparencia. Más aún, los principios podrían ser útiles para dificultar que el Consejo permanezca pasivo ante situaciones en las que se verifiquen los criterios de acción y, de esa manera, también contribuir a evitar acciones unilaterales contrarias al Derecho Internacio-

<sup>48</sup> *Ibidem*, párrafo 4.37.

<sup>49</sup> Ciertos estados sostienen que corresponde a la Asamblea General elaborar una resolución con esos criterios de legitimidad. Ver la intervención del embajador Juan Manuel Gómez-Robledo, representante permanente alterno de México ante Naciones Unidas, en el debate sobre el informe del secretario general, 22 de abril de 2005, párrafo 7. Texto disponible en: [http://www.un.int/mexico/2005/interv\\_042205.htm](http://www.un.int/mexico/2005/interv_042205.htm)

<sup>50</sup> Algunos estados se han mostrado cautelosos respecto de las consecuencias que la adopción de estos criterios pueda tener en las deliberaciones en el Consejo de Seguridad. Por ejemplo, el embajador Kenzo Oshima, representante permanente de Japón ante Naciones Unidas, en su intervención en la discusión del tema en la Asamblea General el 22 de abril de 2005.

<sup>51</sup> Por ejemplo, Canadá, ver nota 33 ("We strongly urge members of the Security Council to adopt, as the report recommends, a resolution that sets out these principles and expresses its intention to treat them as a guide in its decision-making. We believe that such steps would serve to strengthen the Council's legitimacy, effectiveness and transparency, but without imposing rigid guidelines").

nal. Por último, los criterios sin duda aumentarían las posibilidades de solicitar una mejor rendición de cuentas al Consejo de Seguridad.<sup>52</sup>

## **Conclusión: ¿derecho u obligación de proteger?**

Si se revisan las opiniones que expresan los representantes de los estados sobre las recomendaciones del secretario general, parece difícil que el ansiado consenso sobre el recurso a la fuerza armada se pueda conseguir en la reunión de septiembre de 2005. En el caso de la responsabilidad de proteger, sin embargo, se podría lograr un avance en dos sentidos. Por un lado, mediante el reconocimiento de un principio que no estaba en la Carta de Naciones Unidas y que se abre camino. No parece haber ningún estado que niegue el carácter dual de la soberanía estatal, que entraña derechos pero también responsabilidades. Por otro lado, puede que el Consejo de Seguridad (o la Asamblea General) llegue a adoptar una resolución que establezca los criterios de legitimidad para recurrir a la fuerza, en casos en que fracase la responsabilidad de prevenir y haya que recurrir a la de proteger. Estos criterios contribuirían a lograr una mayor eficacia de Naciones Unidas ante catástrofes humanitarias como los genocidios o crímenes similares, y serían también muy útiles para exigir que la Organización y sus órganos principales rindan cuentas a la comunidad internacional.

La rendición de cuentas no tiene que estar subordinada necesariamente a una obligación jurídica de actuar, que sería muy difícil de consensuar y aún más complicado de aplicar. No es razonable esperar un cambio en la distribución de poder en el mundo que permita actuar frente a todas las situaciones graves de violaciones sistemáticas de derechos humanos. Sin embargo, eso no debería impedir un apoyo al principio de responsabilidad de proteger, para ayudar allí donde sea posible y de esa manera contribuir también a exigir responsabilidades políticas frente a la opinión pública mundial cuando no se adoptan las decisiones apropiadas.

---

<sup>52</sup> A juzgar por las palabras del borrador del presidente de la Asamblea General (ver nota 20), estos principios difícilmente serán adoptados en la Cumbre de septiembre de 2005. El párrafo 47 de dicho documento sólo habla de la necesidad de seguir discutiendo los principios sobre uso de la fuerza identificados por el secretario general.

CORA WEISS

# ¡Feliz aniversario, Carta de la ONU!

*La Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que ahora cumple sesenta años, es un extraordinario documento se ha convertido en la Constitución del mundo que se deseaba. La ONU no es un gobierno mundial, sino una confederación de estados, y no es un órgano democrático debido al veto. Pero, con todas sus imperfecciones, sigue siendo lo mejor a lo que podían aspirar las naciones reunidas en San Francisco (EE UU). Ahora, el Consejo de Seguridad del nuevo siglo tiene que estudiar vías nuevas y creativas para encontrar soluciones a los conflictos, locales y globales, que puedan ser beneficiosas para todas las partes. Los gobiernos y la sociedad civil también deben jugar un papel en estos avances.*

La Carta de la ONU, el documento que aprobaron cincuenta países hace sesenta años, sirve ahora a 191 naciones, y su misión principal, “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, tuvo éxito sólo con pensar en la posibilidad de una III Guerra Mundial. La ONU la ha impedido. Y ha sobrevivido a cuarenta años de Guerra Fría, que presenciaron la mayor concentración militar de la historia con una escandalosa carrera armamentística. Desde el punto de vista de las muertes, en la I Guerra Mundial murieron treinta millones de personas; en la segunda, sesenta millones, y el número de víctimas habría sido mucho más elevado si se hubiera producido una tercera, especialmente si se hubieran usado de nuevo bombas nucleares.

Sin embargo, no ha impedido los conflictos violentos y otras guerras. No impidió Afganistán o Irak, donde se dice que hay una media de 101 muertos diarios. No ha impedido guerras entre estados ni guerras dentro de los estados. Así pues, aunque impidió la posibilidad más atroz, no pudo impedir Vietnam, Nicaragua, El Salvador, Ruanda, Timor Oriental, Kosovo, Chechenia, Congo o Costa de Marfil, y la lista continúa.

Es evidente que la presencia y el uso de fuerzas para el mantenimiento de la paz a través del Departamento de Mantenimiento de la Paz ha hecho que disminuya realmente el número de guerras, de 51 conflictos civiles entre estados en 1991 a 19 conflictos violentos actualmente. Y, lo que es igual de importante, ha impedi-

Cora Weiss es Presidenta del Llamamiento de La Haya para la Paz y del International Peace Bureau. 23 de junio de 2005. La autora quiere agradecer su ayuda a Steven Schlesinger, Peter Weiss y Rebecca Travis.

Traducción: Berna Wang



do la reanudación de otros conflictos violentos. Sin embargo, es difícil decir esto a la familia de un soldado muerto o un niño muerto, o a los que se han convertido en refugiados. Sigue habiendo conflictos violentos y guerras innecesarias e ilegales. No es suficiente que haya menos guerras cuando la humanidad tiene el entendimiento, las leyes y la metodología necesarias para evitar la guerra. Si se respetara la Carta de Naciones Unidas, podría evitarse realmente gran cantidad de violencia.

El artículo 2.4 de este documento establece que todos sus miembros actuarán con arreglo al siguiente principio: “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de Naciones Unidas”. Cualquier país que aplique la política del unilateralismo y la “prevención” lo está socavando.

El artículo 51 de la Carta da a los estados miembros “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Por tanto, está permitida la legítima defensa si alguien está a punto de ser atacado hoy, mañana, incluso el próximo sábado, pero no dentro de diez años. En Derecho Internacional, la legítima defensa significa “inmediata, incontenible, sin posibilidad de elección y sin tiempo para la deliberación”. El principio está muy claro, pero el artículo 51 sobre la legítima defensa se ha distorsionado tanto que ha quedado irreconocible.

La Carta no se ocupa de las guerras étnicas, civiles, religiosas o por los recursos. Por tanto, deja al genio creativo de la humanidad imaginar cómo prevenir estos flagelos. Según el informe publicado el 22 de junio de 2005 por Amnistía Internacional, Oxfam y la Red Internacional de Acción sobre las Armas Ligeras (IANSA, por sus siglas en inglés), siguen circulando armas procedentes de países del G-8, que exacerban la violencia y contribuyen a la violencia estructural, incluidas la pobreza y las violaciones de derechos humanos. El informe apoya el establecimiento de un tratado internacional sobre el comercio de armas. “Cada año, cientos de miles de personas son víctimas de asesinatos, torturas, violaciones y desplazamientos a causa del uso inadecuado de las armas”, afirma la secretaria general de Amnistía Internacional, Irene Khan. El informe muestra cómo los países del G-8 suministran armas a países donde se cometen violaciones graves de derechos humanos o que están empapados de sangre debido a la violencia interna.<sup>1</sup> La entrada de armas arroja más combustible a estos enormes incendios.

El Consejo de Seguridad tiene que hacer algo más que enviar soldados e imponer sanciones como medio para apagar incendios. Puede que frenen la violencia y que impidan la reanudación de los combates, pero no resuelven las causas reales de los problemas que desembocan en la violencia. El Consejo de Seguridad de este nuevo siglo tiene que estudiar vías nuevas y creativas para

---

<sup>1</sup> Puede consultarse en [www.iansa.org](http://www.iansa.org)

encontrar soluciones a problemas que puedan ser beneficiosas para todas las partes. Si hay un punto muerto entre dos hombres que quieren el poder, pero que luchan por las tierras, ¿por qué no buscar expertos en tierras y conocedores de las prácticas de paz tradicionales y enviarlos, junto con los soldados y los policías, para que pueda haber un comienzo para una nueva base para la paz?

Si “nosotros los pueblos” estamos realmente “resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, hay varias cosas que se pueden hacer, como gobiernos y como sociedad civil:

- Desde el principio de los tiempos, los hombres han tomado decisiones que han determinado la suerte de la humanidad y de la Tierra. Se podría recordar a Indira Gandhi, Golda Meier, Margaret Thatcher, Madeleine Albright o a Condoleezza Rice. Pero una sola mujer no hace a las mujeres. Hace falta la participación plena e igualitaria de las mujeres para que haya una diferencia. Hacen falta mujeres sensibles a la paz, sensibles a los derechos humanos, al medio ambiente y al género, para que haya una diferencia. Hace falta que se aplique totalmente la Resolución 1.325 del Consejo de Seguridad, sobre mujeres, paz y seguridad. Hay que aplicarla en todo el sistema de la ONU, y armonizarla con todas las resoluciones que se adopten o aprueben en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Los principios de la Resolución 1.325 deben armonizarse también con toda la legislación de todos los países y en todos los niveles de gobierno. Tenemos que preguntarnos siempre: ¿Dónde están las mujeres?
- Es necesario aplicar rápida y totalmente el Tratado de No Proliferación Nuclear. Mientras algunos países —y el número ha aumentado de cinco a ocho o nueve—, tengan armas nucleares o capacidad para construir las, siempre habrá otros que también quieran tenerlas. Sólo cuando nadie tenga una bomba nuclear estará a salvo el mundo. Mongolia se ha declarado nación libre de armas nucleares. Suecia, México, Egipto, Brasil, Nueva Zelanda, Suráfrica e Irlanda formaron la Coalición de la Nueva Agenda, de estados libres de armas nucleares. Por el bien de las generaciones venideras, todos deberían seguir a estos líderes.
- Es preciso un tratado sobre el comercio de armas que regule la circulación de armas. También es necesario regular la fabricación, además de la distribución. El artículo 26 de la Carta pide la “regulación de los armamentos”. Hay que impedir una carrera armamentística en el espacio. El espacio debería estar reservado para el sol, la luna, los cielos y las estrellas, y la Vía Láctea.
- Hay que eliminar todas las leyes y prácticas que toleran la impunidad. No se debe permitir que nadie, ningún estado, se libere del castigo por cometer asesinato, tortura o violación. Éste debe ser un mundo que respeta la fuerza de la ley, en lugar de la ley de la fuerza.
- Hay que eliminar la amenaza y el uso del arma más barata y más empleada en la guerra: la violación. Debe haber un castigo rápido y claro por violar mujeres. Hay que felicitar al subsecretario general de la ONU para Asuntos Humanitarios, Jan Egeland, por sus enérgicas declaraciones en este sentido ante el Consejo de Seguridad. También hay que respaldar a Mukhtaran Bibi, de Pakistán, que se ha convertido en un símbolo que representa a miles de mujeres de todos los países. La “campesina de corazón de oro y voluntad de acero”, como la llama Nick

*Éste debe ser  
un mundo que  
respete la  
fuerza de la  
ley, en lugar  
de la ley de la  
fuerza*

Kristof, debe convertirse en un recordatorio constante para todos los hombres que están en el poder en el sentido de que las mujeres están resueltas a impedir el flagelo de la violencia, de la humillación y de la marginación.

– Si estamos realmente resueltos, no hay ninguna razón para esperar a los gobiernos. Nosotros, los auténticos pueblos, la sociedad civil, podemos y debemos abrir camino. Podemos empezar hoy. La paz no viene con nuestro ADN, y tampoco la violencia. La paz no es sólo la ausencia de guerra o de conflicto violento. La paz es la presencia de justicia, dignidad e igualdad. Para lograr la paz hay que enseñar la paz. La educación para la paz es un proceso participativo que prepara a las personas para intervenir activamente en la democracia. Es un enfoque holístico que enseña para y sobre los derechos humanos, respuestas no violentas al conflicto, justicia social y económica, igualdad de género, sostenibilidad medioambiental, desarme, seguridad humana y prácticas tradicionales de paz. Es una metodología que fomenta la indagación, el pensamiento crítico y la acción responsable. Promueve la pluralidad cultural y se basa en valores de dignidad, igualdad y respeto (ésta es la definición de educación para la paz del Llamamiento de La Haya para la Paz). No hay razones para no comenzar a integrar e infundir los métodos, valores y habilidades de la educación para la paz en la vida de las familias, en las comunidades y en los planes de estudios. La educación es la forma más sostenible de salir de la cultura de la violencia y dirigirse hacia una cultura de paz. El Departamento de Mantenimiento de la Paz de la ONU y el Llamamiento de La Haya para la Paz han demostrado, en un programa piloto que acaba de finalizar de educación para la paz y el desarme, que puede funcionar.

– Si se exigiera a las partes que se aventuran en la guerra una indemnización por los daños que causan a la tierra, a las viviendas y por los muertos y heridos, se lo pensarían dos veces antes de hacer el primer disparo o lanzar la primera bomba. Nadie podría permitírselo.

El cambio ocurre. Los pueblos acabaron con la esclavitud, el colonialismo y el *apartheid*, y los pueblos derribaron el Muro de Berlín. La naturaleza de las armas es demasiado omnicida y el precio de la guerra demasiado alto para permitir que continúe la institución del homicidio organizado. Ha llegado el momento de que la guerra se vaya. Sembrar las semillas de la abolición de la guerra y su desaparición sería la auténtica prueba del éxito de la Carta de la ONU. Demostraría que “nosotros los pueblos”, estamos realmente resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Entonces podríamos tener una buena celebración... ¿Tal vez en el 70º aniversario?

---

<b>El G-8, la disidencia liberal y los atentados de Londres</b>	<b>51</b>
<b>Irán: una nueva era</b>	<b>57</b>
<b>Sáhara Occidental: esperando la conflagración</b>	<b>69</b>
<b>La democracia en los países árabes y en Occidente</b>	<b>77</b>
<b>Propuestas para la estabilidad de Afganistán</b>	<b>91</b>
<b>Hacia un nuevo diálogo cultural euromediterráneo</b>	<b>103</b>
<b>China, Venezuela y Estados Unidos: problemas a la vista</b>	<b>117</b>
<b>El conflicto social en Bolivia: a la búsqueda de una interculturalidad incluyente</b>	<b>125</b>
<b>Las encrucijadas de Colombia</b>	<b>133</b>

---

SHEILA CARAPICO

# El G-8, la disidencia liberal y los atentados de Londres

*Los atentados del 7 de julio en Londres lograron desviar la atención mundial de las reclamaciones que se hacían al G-8 sobre condonación de la deuda externa a muchos países pobres y medidas contra el cambio climático. A la vez, dieron el protagonismo a George W. Bush y a Tony Blair, a su discurso de “nosotros contra ellos” y al repliegue de las libertades civiles. También les permitieron apropiarse de la agenda de los activistas que reclamaban esas medidas. Fue un acto de destrucción sin sentido, que acalló visiones alternativas sobre qué es Occidente o el “mundo civilizado”, y sobre lo que debería hacer sobre una serie de problemas económicos y medioambientales. Lejos de debilitarlos, fortalecieron a los centros de poder del sistema mundial.*

Los organizadores de Live 8, la campaña musical de los famosos, de una semana de duración, a favor de que se aumente la ayuda a los países golpeados por la pobreza y se condone su deuda externa, anunciaron su concierto del 6 de julio en un estadio de Edimburgo como “la celebración del grito mayor y más potente para acabar con la pobreza que haya visto el mundo”.

A la mañana siguiente, en la hora punta, cuatro atentados con explosivos coordinados en el sistema de transporte de Londres le robaron el protagonismo al bien orquestado espectáculo internacional y entregaron el micrófono a Tony Blair y a George W. Bush. Como si se tratase de una enorme conspiración de la derecha: los terroristas de Londres no podían haber hecho más, para fortalecer a los países más ricos contra las voces disidentes de Occidente y más allá, si realmente hubieran estado confabulados.

Los atentados del 7 de julio en Londres interrumpieron la mojigata conversación que mantenían el primer ministro británico, el presidente estadounidense y otros “líderes mundiales” en un lujoso centro turístico escocés sobre el calenta-

Sheila Carapico es profesora de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad de Richmond y pertenece al Comité de Redacción de *Middle East Report*. Este artículo fue publicado en Middle East Report Online, del Middle East Research and Information Project ([www.merip.org](http://www.merip.org)), Washington DC. Reproducido con autorización.

Traducción: Berna Wang

*La retórica del “nosotros contra ellos” relegó a un lado las manifestaciones populares contra las altas finanzas del G-8*

miento global y qué hacer con esos africanos eternamente pobres. Al instante, el podio de la cumbre del Grupo de los Ocho (G-8) se convirtió en un púlpito, desde el que Blair y Bush predicaban contra el mal y reclamaban para sí el manto de los conciertos de Live 8. “Es especialmente brutal —entonó Blair— que esto haya ocurrido un día en el que la gente está reunida para intentar ayudar en los problemas de la pobreza en África, los problemas a largo plazo del cambio climático y el medio ambiente”. Su compañero estadounidense estaba de acuerdo: “Por una parte, hay gente aquí que está trabajando para aliviar la pobreza y para ayudar a librar al mundo de la pandemia del sida y que está estudiando vías para tener un medio ambiente limpio. Y por otra parte, hay gente que mata a inocentes. Y el contraste no podría ser más claro”. La moraleja de su historia es: o estás con el G-8 o estás con los terroristas.

La retórica del “nosotros contra ellos” relegó a un lado las manifestaciones populares contra las altas finanzas del G-8 y amortiguó el grito de los conciertos de Live 8, a los que asistían decenas de miles de entusiastas del rock y activistas de ciudades de todo el mundo y que eran vistos por millones de personas más. Programadas para coincidir con la cumbre y como un golpe simbólico al boato del capitalismo mundial, similar al de los atentados contra las Torres Gemelas, las explosiones silenciaron las voces que estaban en contra de la devolución forzada de la deuda y la guerra en Irak. Blair consiguió hacerse pasar por el patrocinador, en lugar del objetivo, de los activistas del alivio de la deuda. El G-8 logró así aparecer como un grupo de gobiernos civilizados que reparten magnánimamente limosna a africanos, palestinos y víctimas del sida, y no como un club de privilegiados geopolíticamente que suscita resentimiento. Otro acto de destrucción sin sentido acalló versiones alternativas y legítimas sobre qué es “Occidente” o “el mundo civilizado” y lo que debería hacer en relación con una serie de apremiantes problemas económicos y medioambientales.

### **No exactamente revolucionarios**

Hubo una época en que las estrellas del rock pacifistas ensalzaban a los revolucionarios. En los viejos tiempos de la resistencia argelina y el Vietcong, los antecesores de los que ahora se manifestaban frente a la reunión del G-8 simpatizaban con los rebeldes. Algunas de las ideas de Jean-Paul Sartre y Frantz Fanon encontraron expresión en las canciones melódicas de Bob Dylan, John Lennon y Bob Marley. Los conciertos de rock recordaban las protestas contra la guerra y las concentraciones de protesta parecían conciertos de rock. En lo que en aquella época se llamaba análisis de la Nueva Izquierda, que sazónaba el marxismo con nacionalismo anticolonial, el Che Guevara y Ho Chi Minh eran personajes habituales; a medida que el movimiento contra la guerra fue tomando impulso, se convirtieron en héroes populares.

En la cultura pop anti-poderes establecidos, la vanguardia armada de la resistencia anti-imperialista tenía realmente poder de persuasión. Esto se debe a que los revolucionarios ofrecían un análisis convincente y persuasivo que tenía gran atractivo en diferentes continentes y culturas, que hablaba intelectualmente a afri-

canos y europeos, o a asiáticos y americanos por igual. Había una base para la solidaridad, un sentido de causa común.

Está clarísimo que Al Qaeda no es la punta de lanza de un movimiento progresista por la paz y la justicia, ni en las percepciones ni en la realidad. Osama bin Laden no es el Che Guevara, ni siquiera aunque en lugares como Honduras y Filipinas se puedan comprar camisetas en las que se le retrata como tal. No hay nada en las declaraciones de Al Qaeda ni de los demás *yihadistas* que apele a los que protestan contra el G-8, ni siquiera a las masas afroasiáticas a las que a veces dice que se dirige. De hecho, no ofrecen ninguna ideología coherente, sino sólo vacuas incitaciones ultraderechistas como “muerte a judíos y cruzados”. No hay nada romántico ni honrado en hacer estallar trenes en Londres. Ni hay la más mínima prueba de que los autores de los atentados de Londres admiren a los manifestantes o simpaticen con sus objetivos.

Al Qaeda, o cualquier grupo derivado que planificara y ejecutase estos atentados, no está iluminando el camino al alivio de la deuda africana. No está luchando por la independencia de los palestinos, iraquíes o chechenos, ni por una revolución en Arabia Saudí, ni por la libertad de los presos políticos de Egipto. No respeta ni cumple la ley islámica, tal como la interpretan quienes saben de qué trata. Son anarquistas nihilistas reaccionarios sin ninguna visión o programa positivo: incluso el objetivo de un “estado islámico” no es algo muy articulado. Quieren destruir el estado nación, el sistema mundial y la industria turística. No difunden manifiestos, son rebeldes sin nada parecido a una causa en absoluto. Dicho a la manera post-orwelliana, el medio —detonar explosivos— es el mensaje. El objetivo no es ni siquiera matar, como se dice con tanta frecuencia, sino el estremecimiento fácil de hacer mucho ruido, destrozando cosas y dejar que las audiencias horrorizadas vean el caos repetido una y otra vez por televisión. La táctica de los atentados no está dirigida especialmente contra las democracias y éstas tampoco son especialmente vulnerables, como demuestran los objetivos en Arabia Saudí, Yemen, Kenia y otros lugares. Ni, como ya se reconoce ampliamente, es ésta una operación centralizada: de acuerdo a todo lo que sabemos, los autores de los atentados de Londres intentaban dejar en evidencia a Bin Laden por su inactividad en estos últimos años. La táctica de poner bombas al azar no va a desaparecer, con independencia de si Al Qaeda pierde o no su patente.

Por otra parte, los músicos de Live 8 tampoco son exactamente unos revolucionarios. Bono y U2; Pink Floyd, reunidos especialmente para la ocasión; Paul McCartney, Stevie Wonder, Madonna, Elton John, Bon Jovi y otras estrellas con conciencia esperaban, en palabras del organizador de Live 8, el rockero irlandés Bob Geldof, que su bombardeo del mundo del espectáculo “moviese el mundo un poquito en su eje a favor de los pobres”. Su modesta misión, en la tradición de las tiritas, es mostrar, y de ese modo obtener, algo de compasión para el resto de la humanidad.

## **Víctimas de la “guerra global”**

Pero este nuevo atentado en el corazón de Occidente limita aún más las posibilidades incluso para campañas de sensibilización como Live 8, al formular el conflicto global en términos culturales o de civilización, y no en términos económicos.

Ese conflicto, con el debido respeto a Blair y Bush, no gira en torno a la riqueza del Norte que perpetúa la pobreza del Sur, ni al G-8 que vigila al G-88, ni a ninguna cuestión material en absoluto, sino que es una lucha ideológica que enfrenta a Oriente contra Occidente y al Islam contra la cristiandad, equiparándola a una lucha de quienes aman la libertad contra quienes la odian, o del mundo civilizado contra la barbarie. Blair atribuyó los atentados de Londres a personas que “actúan en nombre del Islam”. Aunque se apresuró a añadir que la inmensa mayoría de los musulmanes del Reino Unido y otros lugares eran “decentes y respetuosos con la ley”, su atribución de una motivación religiosa sólo puede hacer que los no musulmanes se pregunten qué hay en el Islam que pueda justificar estos actos, aun cuando todos los imanes de las islas tratan de negar cualquier conexión entre el Islam y la “violencia”. Los radicales islamistas exageran su propio poder afirmando que cuentan con el respaldo de mil millones de creyentes, príncipes y pobres por igual. Por su parte, los líderes estadounidenses, británicos y rusos perpetúan esta ampliación telescópica del “otro lado” en una “guerra mundial”, porque eso los coloca como defensores del Mundo Libre contra un ejército transcontinental que está “por ahí”, en lugar de contra células dispersas de anarquistas narcisistas que están en medio de ellos mismos. Así que, incluso cuando resulta que los autores de los atentados son híbridos culturales angloasiáticos del país, como es el caso de los atacantes de Londres, ya se ha clasificado el problema como “extranjero”.

No hay pruebas de que en el norte de África, el Levante o la península arábiga las masas sigan a un grupo que se autodenomina Al Qaeda ni de que éste tenga un amplio respaldo público, mucho menos en Europa. Los partidos islamistas han florecido sobre la tierra y bajo ella en muchos países, muchas veces gracias a las campañas de sus gobiernos para hacer desaparecer lo que hace una generación era una izquierda árabe floreciente. Varios déspotas árabes se sienten amenazados por el islamismo, y es lo menos que pueden sentir, puesto que el nacionalismo y las soluciones nacionales al desafío al orden social han quedado desprestigiados gracias a Sadam Husein y los de su calaña, a las interrogantes sobre la soberanía palestina y a una gobernanza total y absolutamente horrible. Una fuerte mayoría de árabes y musulmanes comparte sin duda la indignación por la guerra de Irak, y la mayoría lamenta el apoyo ciego de Estados Unidos a Israel. Por tanto, sí, odian las políticas estadounidenses y occidentales. Pero Al Qaeda no es representativo del islamismo y sus declaraciones no están en consonancia con las de ningún partido islamista importante. Tampoco los sentimientos políticos de árabes y musulmanes los convierten en partidarios naturales de Al Qaeda y, en cualquier caso, han muerto muchos más árabes que occidentales a manos del sector salafí violento. No tiene sentido hacer aparecer a los *yihadistas* como una enorme máquina militar capaz de inspirar a masas de voluntarios y de reclutar gigantescas infanterías, comparable al Tercer Reich o al comunismo.

Si la perspicacia es la primera víctima de esta cuasi guerra, el humanitarismo es la segunda. A quienes forjarían alianzas Norte-Sur, cuestionarían la tiranía económica del G-8 o se manifestarían contra el hambre en el mundo sólo les queda ponerse a la defensiva después de recuperarse, apenas, del golpe que representaron los atentados del 11 de septiembre. Los eslóganes islámicos de



los sitios web *yihadistas*, la reacción política, especialmente en Estados Unidos, y la incapacidad de los especialistas progresistas y arabistas para difundir un análisis más preciso de los problemas que afronta el mundo en el siglo XXI, hacen que una gran parte de la opinión pública europea y americana no pueda identificarse con árabes o musulmanes ni sentir simpatía por ellos. Por el contrario, comentarios como los de Thomas Friedman, que afirma que “sólo el mundo musulmán puede erradicar [este] culto a la muerte”, insinúan de nuevo que hay una responsabilidad panislámica por la pérdida de vidas occidentales inocentes. La confiada, si bien totalmente errónea, afirmación de Friedman de que “hasta la fecha —hasta la fecha— ningún líder u órgano religioso musulmán importante ha emitido nunca una fetua para condenar a Osama bin Laden”, arroja más calor que luz. Mientras tanto, los especialistas que escriben con conocimiento de causa sobre los árabes y el Islam, pero no sobre el terrorismo, quedan expuestos a ser considerados sospechosos de simpatizar con el enemigo e incluso de ser sus cómplices.

## **Un revés**

Cuando concluyó la cumbre del G-8, Blair, que solía representar a un Partido Laborista con conciencia social e inclinado hacia la izquierda, anunció que los préstamos y la asistencia técnica de los países más ricos del mundo a África subirían hasta alcanzar la cuantiosa cifra de 50.000 millones de dólares hasta 2010. Al mismo tiempo que recordaba a los africanos que ellos son los únicos responsables de su empobrecimiento y deben salir de él por sus propios medios, prometió también futuros recortes en las subvenciones agrícolas masivas que los gobiernos del G-8 utilizan para fertilizar la agricultura nacional, violando sus propios mantras sobre el libre mercado y a expensas de los agricultores de los países pobres. Cincuenta mil millones de dólares parece una cantidad respetable hasta que se divide entre cinco años y entre tres decenas de países, o hasta que se la compara con los 82.000 millones de dólares que el Congreso de EE UU asignó en mayo a la prosecución un año más de las guerras estadounidenses en Irak y Afganistán. En cualquier caso, es mucho menos de lo que esperaban los activistas, y todo el mundo sabe que las promesas no son asignaciones presupuestarias ni reducciones de subvenciones. Los asistentes a la cumbre reconocieron que el calentamiento global podría ser un problema, pero se doblegaron al temor de la Administración Bush de que cualquier medida pudiera interferir en la creación de riqueza dentro de la economía más rica del mundo.

Es demasiado pronto para saber si la opinión pública británica va a responder, como hicieron los españoles después de los atentados de Madrid de marzo de 2004, culpando al gobierno que permitió que ocurriera algo así. Las reacciones iniciales indican que, por el contrario, la empañada imagen pública de Blair podría recuperar su brillo, como sucedió con la de Bush después del 11 de septiembre de 2001. El propio Bono bendijo las promesas de ayuda africana de Blair al decir que “el mundo ha hablado y los políticos han escuchado”. Para que luego digan de la disidencia liberal hacia la política sobre la pobreza del G-8.

*No hay  
pruebas de  
que en el  
norte de  
África, el  
Levante o la  
península  
arábiga las  
masas sigan a  
un grupo  
que se  
autodenomina  
Al Qaeda*

Parece que la muerte y la destrucción en el centro de Londres ya han hecho más estricta la gestión egoísta y central del capitalismo mundial a nivel del G-8, y han apuntalado el estado de seguridad nacional reaccionario tanto dentro de Estados Unidos como en el Reino Unido. También eliminaron las voces británicas, estadounidenses e internacionales que pedían un sentido de la justicia y de la imparcialidad más auténticamente global. Juntos, la violencia y la respuesta retórica siembran la desconfianza y temores “raciales” en Occidente, así como entre Oriente y Occidente, reforzando el nativismo y racionalizando el repliegue de las libertades civiles. Los atentados del 7 de julio fortalecen en última instancia, en lugar de debilitar, a los centros de poder del sistema mundial que aparentemente representan sus objetivos. Este episodio, como los atentados del 11 de septiembre y los de Madrid, son un revés para la causa de la paz y la justicia.

Para una refutación de la afirmación de Thomas Friedman de que no se ha emitido ninguna fetua contra atentados como los de Londres, véase la lista de declaraciones recopilada por Charles Kurzman, profesor de Sociología de la Universidad de Carolina del Norte-Chapel Hill: <http://www.unc.edu/~kurzman/terror.htm>

Charles Kurzman escribe: “¿Tiene Thomas Friedman razón al decir que ningún religioso musulmán destacado ha emitido ‘ni una sola’ fetua contra Osama bin Laden o los atentados de Al Qaeda? ¿Tiene razón también cuando da a entender que los líderes religiosos musulmanes no han condenado el terrorismo de Al Qaeda? Seamos precisos. Una fetua es una respuesta erudita islámica a la petición de una opinión erudita sobre cualquier tema que quepa imaginar. Históricamente, un muftí (etimológicamente, el que emite una fetua) es distinto de un cadí, es decir, un juez nombrado por el estado cuyas sentencias son vinculantes para el estado y que éste ha de hacer cumplir. Por el contrario, una fetua no es vinculante para nadie, salvo que alguien decida obedecer o sea obligado por sus vecinos a obedecer. El poder de una fetua se basa principalmente en la reputación del autor dentro de la comunidad de los musulmanes que le consideran una autoridad. Como demuestra la lista de declaraciones, sí hubo una fetua contra los atentados del 11 de septiembre de 2001, emitida por un grupo de religiosos suníes, entre los que figuraba el conocido jeque Yusuf al-Qaradawi, en respuesta a una pregunta del máximo capellán musulmán de las fuerzas armadas estadounidenses. Es más: contra la insinuación de Friedman de que los religiosos musulmanes han guardado silencio sobre el terrorismo, la lista demuestra que son bastante categóricos. ¿Contribuiría la emisión de más fetuas y declaraciones a poner fin a los atentados de Al Qaeda, como sugiere Friedman? No necesariamente. Parte de lo que distingue a la rama radical del Islam suní que profesan los radicales de Al Qaeda es precisamente su rechazo a la autoridad de los dirigentes religiosos. (Para más información sobre el islamismo radical y de otro tipo, ver Charles Kurzman, “Bin Laden and Other Thoroughly Modern Muslims”, *Contexts*, 4/1, invierno de 2002, en: [http://www.contextsmagazine.org/content\\_sample\\_v1-4.php](http://www.contextsmagazine.org/content_sample_v1-4.php))

LUCIANO ZACCARA

# Irán: una nueva era

*El 23 de mayo de 1997 arrancó lo que muchos denominaron la “primavera iraní”, con la victoria de Mohamed Jatamí en las séptimas elecciones presidenciales. Las elecciones de junio de 2005 y la elección de Mahmoud Ahmadinejad sirven, ahora, para recomponer la elite político-clerical de este país, manteniendo la institucionalidad del sistema probablemente sin grandes retrocesos en el ámbito político y social, pero con importantes desafíos internacionales. Algunos de los principales retos serán las relaciones con EE UU y el futuro del programa nuclear iraní.*

El sistema electoral iraní instaurado desde la creación de la República Islámica, en 1979, prevé la realización de elecciones generales para elegir funcionarios en dos niveles: nacional (presidencia, Parlamento y Asamblea de Expertos) y municipal (alcaldías y consejos municipales). El gobierno provisional revolucionario estableció la edad mínima para votar en dieciséis años, para todos los que posean nacionalidad iraní, tanto hombres como mujeres. A partir de la segunda legislatura, iniciada en 1984, la edad necesaria para votar se redujo a quince años, lo que en una pirámide poblacional con base amplia como la iraní (un 50% tiene menos de treinta años), otorga una cuota de voto muy notable a la juventud. Esto quedó demostrado en las elecciones de 2001, en las que Mohamed Jatamí consiguió el mayor número de votos obtenidos por un candidato a presidente, gracias al apoyo de los nuevos votantes seducidos por sus propuestas aperturistas. A la nacionalidad y edad se añadieron, en la ley electoral de 1999, las condiciones básicas para ser candidato a cualquier cargo electivo:

- Completa creencia y compromiso con el Islam y el sagrado sistema de la República Islámica de Irán.
- Ser ciudadano de la República Islámica de Irán.
- Demostrar fidelidad a la Constitución y al principio del *Velayat-e faqih* (gobierno del jurista islámico que rige Irán).
- Tener al menos el grado académico de diplomado o equivalente.
- Gozar de buena reputación en su distrito electoral.
- Gozar de salud física, incluyendo la visión, el oído y la capacidad de hablar.

Luciano Zaccara es licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) e investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid.

- Edad mínima de treinta años y máxima de 75.
- Las minorías religiosas (las reconocidas constitucionalmente: cristianos, judíos y zoroastrianos) están exentas de demostrar fidelidad al Islam pero deben tener un compromiso firme con su propia religión.

A estas condiciones generales de la ley electoral se suman las particulares, que se exigen para cada cargo y están estipuladas en la Constitución. En el caso de los cargos no religiosos —presidente, alcalde, diputados y concejales municipales— no es necesario ser *mulá* (clérigo) o *faqih* (jurista islámico) para ser preseleccionado por el Consejo de Guardianes. La excepción es la Asamblea de Expertos, cuya función principal es la elección del líder espiritual que encarna la institución de *Velayat-e faqih* y, por tanto, debe necesariamente estar formada por religiosos.

Por otra parte, la ley electoral también establece los impedimentos que deben sortear los aspirantes a las candidaturas. La mayoría son determinaciones políticas, muchas de ellas vinculadas al pasado prerrevolucionario, y tienden a ser evaluables de manera arbitraria por el Consejo de Guardianes, un cuerpo colegiado no electo formado por seis *faqih* (designados por el líder) y seis juristas (designados por el Parlamento a propuesta del jefe del poder judicial).

Los impedimentos para ser candidato son:

- Aquellos que tuvieron un papel destacado en el apoyo a los principios del antiguo régimen.
- Grandes terratenientes que poseen tierras sin cultivar registradas a su nombre.
- Los partidarios orgánicos y afiliados de los partidos políticos, organizaciones y grupos cuya ilegitimidad ha sido declarada por las autoridades.
- Aquellos individuos que hayan sido convictos por actividades subversivas contra la República Islámica.
- Los condenados por apostasía por los jueces.
- Aquellos que sean conocidos por corrupción y que hayan demostrado comportamiento indecente.
- Aquellos declarados insanos y a los que se aplica el artículo 49 de la Constitución.
- Aquellos conectados con el anterior régimen, como los miembros de los consejos municipales y los afiliados a logias masónicas, los dirigentes de los partidos *Rastahiz* (Renacimiento) e *Iran-e Novin* (Nuevo Irán) y sus miembros activos, los representantes del anterior Senado y Asamblea Nacional y los agentes de la *Savak* (policía secreta del antiguo régimen).
- Los convictos por actos de traición, fraude, confiscación ilegal de las propiedades ajenas y aquellos condenados por apropiaciones financieras indebidas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Iran Media Guide*, Foreign Press and Media Department, Ministry of Culture and Islamic Guidance, Teherán, 2003, pp. 83-86.

El sistema político no prevé la existencia de partidos políticos. Después de la Revolución de 1979 todos los partidos, excepto el Partido Republicano Islámico (PRI), fueron disueltos e ilegalizados. En 1985, por decisión del ayatolá Ruhola Jomeini, el propio PRI fue disuelto. Según las palabras de Jomeini, todos los iraníes eran del mismo partido y no era necesario establecer diferenciaciones ideológicas rígidas, por lo que la existencia de un partido único hubiera sido perjudicial para el régimen al favorecer tendencias totalitarias.

Los candidatos a cargos electivos se presentan de manera individual al Ministerio del Interior y deben pasar una serie de requisitos antes de que su candidatura sea finalmente revisada por el Consejo de Guardianes, órgano que tiene la facultad de supervisar todo proceso electoral que se realice en Irán. Esta atribución fue un motivo de disputa durante la redacción de la Constitución, así como en diferentes momentos en los que se redactaron leyes que convocaban a los procesos electorales. Las disputas facciosas repercutieron en el incremento de las facultades de este órgano en detrimento del Parlamento y del Ministerio del Interior.

El Ministerio de Inteligencia, el poder judicial, la policía y la oficina del registro civil son los encargados de comprobar la formalidad de los requisitos e impedimentos a las candidaturas, y sus resultados son remitidos al Consejo de Guardianes, que revisa las credenciales islámicas y la capacidad política de los candidatos sin criterios explícitos de admisibilidad. En las elecciones legislativas de 2004, más de 3.000 candidatos fueron vetados, entre ellos muchos que pretendían revalidar su condición de diputados, lo que muestra claramente que la "incompatibilidad" del candidato se debía únicamente a sus posiciones políticas durante su desempeño como parlamentario.

Una vez establecida la lista definitiva de candidatos, pueden establecerse alianzas o frentes electorales que respalden a un determinado candidato o que formen bloques en los órganos colegiados como el Parlamento. Las candidaturas se dan a título individual, por lo que un candidato puede ser respaldado por diferentes grupos políticos. Por otra parte, también un grupo político puede apoyar a diferentes candidatos, incluso opuestos entre sí. La manera en que los electores emiten su voto permite que en la misma papeleta se puedan introducir diferentes candidatos, en el caso de las legislativas, y no necesariamente a todos los del mismo grupo político. Las campañas electorales son cortas: deben comenzar ocho días antes de la elección y terminar 24 horas antes. Está prohibido que los candidatos utilicen la cadena estatal de radio y televisión (IRIB) para realizar campaña, así como las plegarias de los viernes en las mezquitas. La prensa y publicaciones gubernamentales no están autorizadas a incluir publicidad de los candidatos o grupos, o a publicitar sus actos proselitistas.

Al no existir estructuras políticas partidarias, sólo con cierta capacidad económica y estrechas relaciones con los grupos de presión o el aparato del estado se pueden realizar campañas efectivas de propaganda política. Este hecho se acentúa en las presidenciales. A esto se debe también la gran proliferación de prensa escrita en el país, que sirve como plataforma de debate y propaganda electoral. En estos periódicos también se expresan los apoyos y alianzas políticas que los grupos establecen antes de cada proceso electoral. Mientras que los tipos de candidaturas son uninominales, sin listas electorales, la expresión del voto de los elec-

*Sólo con cierta capacidad económica y estrechas relaciones con los grupos de presión o el aparato del estado se pueden realizar campañas efectivas de propaganda política*

tores es única y plurinomial; cada elector debe escribir los nombres de los candidatos de acuerdo con la cantidad de cargos a elegir en su distrito electoral. La fórmula utilizada es la de dos rondas, con mayoría relativa. En el caso de las elecciones presidenciales, hasta las elecciones de junio de 2005 nunca había sido necesario ir a la segunda ronda, ya que los vencedores siempre obtenían la mayoría absoluta en la primera.

### Las facciones en las elecciones iraníes

La inexistencia de partidos políticos ha dado carácter semiformal a las alianzas electorales y diversas asociaciones creadas en torno a posiciones comunes sobre determinados asuntos. Estas “facciones” son principalmente visibles en los debates parlamentarios, donde se conformaron las dos primeras grandes divisiones políticas dentro del PRI antes de su disolución: los *Maktabi* (“socializantes” en cuanto a economía e islamistas en el terreno sociocultural) y los *Hojjatieh* (fundamentalistas en el terreno religioso y no intervencionistas en economía).<sup>2</sup>

Posteriormente surgieron otras asociaciones como la Sociedad del Clero Combatiente (*Ruhaniyat*), formada en torno a Alí Akbar Hachemí Rafsanyani y donde militaban, entre otros, Hassan Rohani, secretario del Consejo de Seguridad Nacional y voz iraní en las negociaciones nucleares con la *troika* europea, y la Asociación de Clérigos Militantes (*Ruhaniyun*), formado entre otros por el ex presidente Mohamed Jatamí y los candidatos reformistas Mehdí Karrubi y Mustafá Moin.<sup>3</sup>

Otras agrupaciones fueron surgiendo y se mezclaron con las existentes. Debido a sus escasas definiciones ideológicas, una persona puede adherirse (informalmente, ya que no existen afiliaciones) a diferentes grupos y asociaciones. Lo mismo puede suceder con los apoyos de estas asociaciones a los candidatos: no es extraño encontrar una declaración donde un grupo político da su respaldo a tres candidatos presidenciales diferentes. Rafsanyani, presidente en dos oportunidades anteriores, formó la agrupación Ejecutivos de la Reconstrucción, su principal apoyo político durante los dos mandatos, pero sin dejar de formar parte de los *Ruhaniyun*.

La prensa y los análisis internacionales han simplificado la composición de las facciones para entender mejor el funcionamiento del sistema político electoral iraní. En la década de los ochenta la división se planteó entre “radicales” y “conservadores”; en los noventa giró en torno a los “pragmáticos” y los “conservadores”, a pesar de que la mayoría de los personajes eran los mismos. Por eso, aunque se denomina “reformista” a todo el movimiento que surgió alrededor de Jatamí, la gran variedad de los apoyos a su candidatura difícilmente permite concluir que este movimiento era homogéneo y con ideas consensuadas sobre las propuestas

---

<sup>2</sup> Bahman Baktiari, *Parliamentary politics in revolutionary Iran. The institutionalization of factional politics*, University Press of Florida, Florida, 1996, pp. 81-82.

<sup>3</sup> Husein Seifzadeh, “The landscape of factional politics in Iran”, en *Middle East Institute*, 20 de agosto de 2002.

de apertura política del presidente. Basta con revisar los gabinetes ministeriales designados por Jatamí, o los parlamentarios y funcionarios que apoyaron sus iniciativas y que, en anteriores ocasiones, habían sido considerados “radicales”, “fundamentalistas” o “pragmáticos”.

De cara a las últimas elecciones presidenciales, las denominaciones de las facciones se han multiplicado considerablemente. Según un artículo de *The Washington Post* del pasado marzo, los grupos políticos identificables en ese momento eran los llamados “conservadores ideológicos”, “nueva derecha o neoconservadores”, “conservadores pragmáticos” y “conservadores tradicionales”. Pero ni los medios de prensa iraníes coinciden en la determinación de las facciones constituidas en torno al proceso electoral. Según *Farhang-e Ashti*, se pueden identificar la “derecha tradicional”, “nueva derecha o extremista”, “derecha práctica o moderada”, “izquierda tradicional” y “nueva izquierda”. Para el periódico *Baztab*, “derecha independiente”, “derecha mercantilista” e “izquierda mercantilista”. Para *Etemad*, en cambio, son “derecha tradicionalista”, “derecha fundamentalista” y “derecha modernista”.<sup>4</sup> Y así podrían enumerarse muchas más. Sin embargo, “conservadores”, “pragmáticos” y “reformistas” parece ser el modo de identificar a las tres principales corrientes políticas.

La facción dominante en el Parlamento desde las elecciones legislativas de 2004 es la conocida como *Abagdaran*, Coalición para el Desarrollo Islámico de Irán. Forma parte de ella Mahmoud Ahmadinejad, el vencedor en las recientes elecciones presidenciales, y también el presidente del Parlamento Gholam Ali Haddad-Adel. También se relaciona, con ella el periódico conservador *Kayhan*, cuyo director es nombrado directamente por Jamenei, y el semanario *Haqqani* de Qom, dirigido por el ayatolá Taqi-Mesbah Yazdi, una de las primeras personalidades visitadas por Ahmadinejad para agradecer su apoyo luego de su victoria electoral.<sup>5</sup>

## Antecedentes electorales

Desde la promulgación de la Constitución de la República Islámica se han llevado a cabo ocho elecciones presidenciales. Excepto las dos primeras presidencias, las otras seis han llegado a término de acuerdo con los plazos institucionalmente establecidos. La primera, de Abdol Hassan Bani Sadr, no llegó a su fin por su renuncia, debido a la crisis institucional que lo enfrentó con Jomeini y el PRI en junio de 1981. La segunda presidencia, de Mohamed Ali Rayai, se interrumpió por el atentado que segó su vida, junto a la del primer ministro y otros ochenta miembros fundadores del PRI, en agosto de 1981. Los otros seis mandatos presidenciales sí llegaron a su fin. En las tres ocasiones, los presidentes Alí Jamenei, Rafsanjani y Jatamí fueron reelegidos una vez, como permite la Constitución.

<sup>4</sup> Bill Samii , “Abundance of Candidates in Iranian Presidential Race”, en Radio Free Europe/Radio Liberty, Washington ([www.rferl.org](http://www.rferl.org)), 2 de marzo de 2005.

<sup>5</sup> Bill Samii, “Will the new Iranian president have a big tent?”, en [www.payvand.com/news/05/july/1048.html](http://www.payvand.com/news/05/july/1048.html).

*El proceso electoral en el que se eligió a Mahmoud Ahmadinejad como nuevo presidente iraní tuvo lugar en dos rondas, el 17 y el 24 de junio de 2005*

En ocasiones el Consejo de Guardianes ha usado su facultad de vetar a los candidatos a la presidencia para favorecer a un candidato oficial que no tenía suficiente carisma de cara a la población iraní y sólo se permitieron dos candidatos, como en la quinta elección de 1989 ganada por Rafsanyani. Otras veces, se ha utilizado precisamente para reducir las posibilidades de un candidato “no oficial” carismático, permitiendo que compitieran muchos más candidatos para restarle votos, como ocurrió en la octava elección celebrada en 2001, con diez candidatos y ganada por Jatamí.

La tasa de participación más alta de estas ocho elecciones fue la séptima, de 1997, que registró un 79,92% y permitió la elección de Jatamí. La más baja fue la de 1993, con un 50,66% de participación y que consagró a Rafsanyani como presidente. El que obtuvo más votos en números absolutos fue Jatamí, con más de 21 millones en la octava elección, que le otorgó su segundo mandato en 2001. El que menos votos ha logrado fue Rafsanyani, con casi once millones en la de 1993. En términos comparativos, Rafsanyani ha sido quien más y menos proporción de votos ha obtenido: en la elección de 1989 obtuvo el 94,51% mientras que en 1993 sólo consiguió el 62,87%. Excepto el primer presidente electo, Bani Sadr, los otros han sido mulás, con grado religioso de ayatolá.

Junto con las elecciones parlamentarias, las presidenciales han sido el esca-parate de las disputas entre facciones políticas en la República Islámica. Bani Sadr, a quien podría denominarse “islamista liberal”, fue apoyado en su momento por el propio Jomeini, para no favorecer a ningún candidato del PRI, su propio partido. En las elecciones posteriores, Jamenei y Rafsanyani han sabido también utilizar su influyente posición para recabar apoyos políticos o apoyar a determinado candidato. El mismo Jatamí contó con el respaldo de la agrupación de Rafsanyani, los Ejecutivos de la Reconstrucción, en las elecciones de 1997 y 2001.

### **Las elecciones de junio de 2005: grandes sorpresas**

El proceso electoral en el que se eligió a Mahmoud Ahmadinejad como nuevo presidente iraní tuvo lugar en dos rondas, el 17 y el 24 de junio de 2005. En ese momento se resolvieron en parte algunos interrogantes planteados durante los últimos años de vida política. Había varias cuestiones clave. La primera pregunta era si la población sería capaz de superar la desilusión que produjo el escaso éxito del proceso de reformas políticas impulsado por Jatamí desde 1997 y daría su respaldo masivo a las elecciones, superando las altas previsiones de abstención, de más del 50%. La segunda era si el sistema político iraní se había recompuesto, tras los ocho años de gobierno reformista.

Siguiendo la tendencia de las elecciones anteriores, las candidaturas presentadas ante el registro electoral aumentaron notablemente. Fueron 1.014 quienes manifestaron, en una semana, su intención de presentarse a las presidenciales. Para el secretario del Consejo de Guardianes, Ahmed Jannati, “se confundió el registro electoral con la oficina de empleo”. Entre estos precandidatos había un gran número de mujeres, lo que suscitó de nuevo la polémica sobre si la Constitución explícita o no que una mujer pueda ejercer la presidencia en Irán. Como en



cada ocasión, el Consejo de Guardianes concluyó que no y vetó automáticamente las candidaturas femeninas. Este filtro institucional y político dejó a sólo seis candidatos en la carrera electoral, con Mehdi Karrubi como único candidato “reformista”. Esto generó una dura crítica del Frente de Participación Islámica de Irán (FPII), la principal agrupación reformista, que apoyó al actual presidente Jatamí y está dirigida por su hermano, Reza. Su amenaza de boicoteo a las elecciones, a pesar de la casi nula repercusión popular, logró que se diera marcha atrás. La intercesión del ayatolá Jamenei permitió así que dos candidatos del reformismo, Mustafá Moin (el único con posibilidades de ganar) y Mohsen Mehralizadeh, pudieran continuar su lucha por la presidencia.

Sin embargo, el veto inicial debe verse como una señal de la dura oposición que iba a sufrir cualquiera de estos candidatos por parte del Consejo de Guardianes, en caso de salir vencedor. Una oposición incluso mayor a la que sufrió Jatamí, cuya idoneidad para presentarse o ejercer la presidencia jamás fue cuestionada por el Consejo.

La lista definitiva de candidatos para las elecciones del 17 de junio quedó así:

- Alí Akbar Hachemí Rafsanyani, ex presidente (1989-97) y jefe del Consejo de Discernimiento, órgano colegiado donde se concentra la elite política y donde se toman las principales decisiones nacionales. Considerado como “el hombre fuerte” de Irán, es denominado “conservador” por algunos sectores políticos y “pragmático” por otros.
- Mustafá Moin, ex ministro de Educación y Cultura y de Ciencias e Investigaciones en el gobierno de Rafsanyani (1993-97) y en el de Jatamí hasta su renuncia, en 2003. Considerado “reformista” por la prensa en general a pesar de su vinculación con Rafsanyani, y principal referente político del FPII.
- Alí Lariyani, ex director del IRIB (*Islamic Republic of Iran Broadcasting*), principal órgano de difusión en el país, y representante del ayatolá Jamenei en el Consejo de Seguridad Nacional. Considerado “conservador”, aunque algunos medios iraníes lo mencionan como “pragmático”.
- Mahmoud Ahmadinejad, ex alcalde de Teherán, “ultraconservador”.
- Mohsen Rezai, ex comandante en jefe de los Guardianes de la Revolución (*Sepah Pasdaran*), el segundo ejército. Secretario del Consejo de Discernimiento presidido por Rafsanyani y “conservador”.
- Mohamed Bagher Qalibaf, ex comandante en jefe de la policía, “conservador”.
- Mehdi Karrubi, secretario general y fundador de la Asamblea de Clérigos Combatientes. Ex presidente del Parlamento y miembro del Consejo de Discernimiento. Considerado “reformista” por su afiliación al grupo que apoya a Jatamí, pero también denominado “radical” por medios de prensa en relación con su papel en los primeros años de la revolución.
- Mohsen Mehralizadeh, presidente del Instituto de Deportes y vicepresidente del gobierno de Jatamí, “reformista”.

La corta campaña electoral estuvo salpicada por acusaciones cruzadas —nunca realizadas por los candidatos pero sí por sus grupos de apoyo a través de la prensa escrita— acerca de las “artimañas” publicitarias de los rivales. Por su parte,

el Ministerio del Interior alertó sobre la intervención del ejército y la guardia revolucionaria, en caso de victoria de un candidato “no deseado” por el régimen. Se han denunciado ataques a las sedes de campaña de al menos dos candidatos, Rafsanyani y Moin. Todos los candidatos llamaron a la participación masiva, los “conservadores” ante el temor de que la abstención deslegitime una victoria de sus candidatos y, por tanto, haga tambalear la institucionalidad del régimen. Los reformistas, en cambio, creían que la mayor participación garantizaría una victoria reformista incontestable por parte de la elite.

Este contexto es el más interesante para analizar la candidatura de Rafsanyani, quien en los últimos ocho años se había mantenido alejado de las contiendas políticas a pesar de presidir el poderoso Consejo de Discernimiento. Su presencia en las elecciones fue un hecho meditado y discutido entre las diferentes asociaciones políticas, que buscaron candidatos de consenso que garantizaran una alta participación electoral pero también un candidato respaldado por el régimen, con un claro perfil negociador interno e internacional.

Rafsanyani reunía una parte de los requisitos y ha moderado notablemente su discurso para acercarse a los sectores que apoyaron la elección de Jatamí en 1997 y 2001. Su eslogan de “democracia económica” va dirigido en primer lugar a la juventud, desencantada por los fracasos económicos del sistema y por los escasos avances democráticos concretos logrados por Jatamí. El apoyo de Rafsanyani al papel de la mujer en la sociedad también busca convencer a gran parte del voto femenino que antes obtenía Jatamí. La gran mayoría de los cinco millones de nuevos votantes que superaron la edad de quince años desde la última elección de 2001 no conocía a Rafsanyani hasta este momento, y la “jatamización”<sup>6</sup> de su propuesta política pretendía mejorar sus anteriores resultados electorales.

La relación de los otros cuatro candidatos “no reformistas” ayuda a ver a Rafsanyani como un candidato “moderado”. Qalibaf y Rezai, antiguos responsables de cuerpos de seguridad estatales, difícilmente podrían obtener apoyo electoral de una población que se considera sometida e imposibilitada para expresarse con libertad. Lariyani, por su estrecha vinculación con el ayatolá Jamenei y por haber sido jefe de la IRIB, tampoco podía deshacerse de su papel difusor de la ideología del régimen. Los “conservadores”, desde las páginas de sus órganos oficiosos de prensa, como *Kayhan* o *Baztab*, hicieron explícitos sus apoyos a Qalibaf, Lariyani y Ahmadinejad.

En el ámbito reformista, Moin, Karrubi y Mehralizadeh sumaban escasas posibilidades frente a Rafsanyani. Sólo una muy elevada tasa de participación, que hubiera sido sorprendente, podría haber volcado los resultados a favor de alguno de ellos. La caída en desgracia de los principales apoyos políticos de Jatamí durante su primer mandato, Said Hajjarán y Golam Reza Karbaschi, y la repetida descalificación de su hermano y líder del FP11, Reza, dejaron a los reformistas con pocas posibilidades de consensuar un candidato único, y esto favoreció las opciones de los demás candidatos.

---

<sup>6</sup> Término utilizado por Olivier Roy en entrevista realizada en Madrid en mayo de 2005.

## Ahmadinejad, un presidente con muchas incógnitas

Los resultados electorales sorprendieron a los analistas internacionales e incluso a muchos iraníes. Todas las predicciones y sondeos daban como segura una segunda ronda entre Rafsanyani y Moin o Qalibaf, pero los resultados de la primera dejaron claro que el comportamiento electoral iraní dista mucho de ser previsible. Las encuestas de la agencia de noticias IRNA y las opiniones de los periódicos iraníes pronosticaban una participación inferior al 50% y sin embargo, según los datos del Ministerio del Interior, votó un 62,84 % de la población. Rafsanyani obtuvo en primera vuelta el 21,13 % de los votos, frente a un 19,43% de Ahmadinejad y un 17,28% de Karroubi. Éste exigió al Líder Supremo una investigación de las numerosas irregularidades en mesas electorales de todo el país. Ante la negativa del Consejo de Guardianes, Karrubi renunció a sus cargos institucionales y partidarios como protesta.

La maquinaria movilizadora de los *basiji* logró en pocos días volcar los resultados previstos para la primera vuelta y colocó a su candidato Ahmadinejad en el segundo puesto, lo que le habilitaba para enfrentarse a Rafsanyani sólo una semana después. Las redes clientelares suplieron la falta de publicidad de un candidato que hizo gala de austeridad en la campaña electoral. En los datos desagregados por provincias, Ahmadinejad obtuvo una gran victoria en la de Teherán y también en la capital, feudo del movimiento reformista que surgió a fines de los años noventa.

La segunda ronda fue una nueva sorpresa para los analistas y los propios votantes iraníes. Se preveía que los llamamientos de los tres candidatos reformistas, Karrubi, Moin y Mehralizadeh, para votar por Rafsanyani, sumados al del presidente Jatamí y los apoyos de las dos principales agrupaciones reformistas, FPPI y OMRI, serían suficientes para volcar los votos “reformistas” hacia él, por miedo a la oleada “ultraconservadora” que representaba Ahmadinejad.

Las previsiones de participación superaban a las de la primer ronda. Sin embargo, fue menor, de un 59,76%, y la avalancha de votos obtenidos por Ahmadinejad no dejó dudas sobre el rotundo fracaso de Rafsanyani y del reformismo como movimiento político en Irán. El 62% de los electores decidió que la alianza *in extremis* de “reformistas” y “pragmáticos” era más de lo mismo y que, por el contrario, el alcalde de Teherán representaba una novedad.

Con solo 46 años, laico y formado en las penurias de la guerra contra Irak, se mostraba más cercano a las necesidades de la sufrida población iraní, con un discurso populista, purista y combativo contra las “mafias” locales, la corrupción y la presión extranjera. Los más de 17 millones de votos que obtuvo no deben ser considerados “conservadores”, de la misma manera que, antes, los 21 millones de votos obtenidos por Jatamí no debían considerarse “reformistas”. La población iraní ha dado la espalda tanto a los que fracasaron en su intento de reformar el sistema desde dentro como a los que reaparecieron en la escena política casi sin haberla abandonado en los 25 años de historia republicana.

El programa de gobierno del vencedor es una incógnita, más allá de sus primeras declaraciones con respecto al programa nuclear y Estados Unidos. Sus apoyos políticos son muy importantes dentro del *establishment*. Está casado con

*La política exterior es el ámbito que planteará más desafíos al nuevo presidente*

la hija de Ahmad Jannati, jefe del Consejo de Guardianes, y conserva intactos sus contactos con los *basiji* y *pasdaran*, la fuerza de choque del régimen. Aún así, queda por ver si su poder es suficiente para mostrarse autónomo frente a la cúpula de poder o si, por el contrario, sólo será el brazo ejecutor del mismo.

Los desafíos que debe enfrentar son numerosos. En el ámbito económico y social deberá superar el estancamiento económico y la escasez de puestos de trabajo, pero sus primeras declaraciones parecen indicar que desarrollará una política redistributiva de la renta petrolera, aumentando el gasto público y favoreciendo el crecimiento de las redes clientelares que favorecieron su victoria, algo que sólo es viable con un precio del petróleo alto y estable.

La política exterior es el ámbito que planteará más desafíos al nuevo presidente. La pendiente normalización con Estados Unidos, una cuestión tabú durante muchos años, parece tan lejana como siempre. La cuestión nuclear es, en este sentido, la carta fundamental a jugar en la mesa de negociaciones con la Administración de George W. Bush. A pesar del escepticismo que muestran ámbitos diplomáticos, la inconveniencia de “romper” con la comunidad internacional es entendida por todos los políticos iraníes, incluido Ahmadinejad que, sin embargo, no duda en reclamar su derecho a poseer energía nuclear sin dar explicaciones a nadie. En este contexto, Estados Unidos, la Unión Europea, el Organismo Internacional de la Energía Atómica y la ONU deberán actuar con cautela pero con firmeza ante un personaje desconocido en la arena internacional, que muestra una nueva forma de hacer política.

## Conclusiones

Los resultados de la primera ronda permiten subrayar que tanto el campo de los reformistas como el de los conservadores han estado fragmentados. Los ocho (y luego siete tras la retirada de Rezai) candidatos no fueron capaces de superar sus diferencias particulares para favorecer a un único candidato dentro cada campo. Moin, Karrubi y Mehralizadeh permitieron una derrota flagrante del reformismo. A su vez, los conservadores, que se debatían entre los apoyos a Rafsanyani, Qalibaf, Lariyani y Ahmadinejad, lograron que por primera vez fuera necesaria la segunda ronda, con un único candidato que superó el 20% de votos (muy poco para las necesidades legitimadoras del régimen).

El voto fragmentado de la población iraní es otro de los aspectos sobresalientes de esta elección, que se demostró en dos aspectos. En primer lugar, la victoria de cada candidato en su propia provincia (Qalibaf obtuvo la mayoría en la provincia de Jorasán, la segunda en importancia por la cantidad de votos; Mohsen Mehralizadeh en las norteñas de Azerbaiyán Oriental y Occidental y Ardebil; Karrubi en Lorestán; Alí Larijani en Mazandarán y Rafsanyani en Kerman). En segundo lugar, la dispersión del voto en el ámbito nacional y regional entre los siete candidatos, ya que ninguno obtuvo mayoría absoluta en ninguna provincia. Coincidiendo con el analista político de *Iran News* Mehrdad Serjooie, se puede decir que en la primera ronda se sacrificó el interés nacional en pos de las consideraciones regionales y la pertenencia étnica y local.

La segunda ronda, que también arrojó sorpresas, demostró dos cuestiones. La primera, la capacidad de movilización de las redes clientelares de las mezquitas, las *bonyads* y los *basij*, que garantizaron una afluencia de votos muy superior a lo previsto y permitieron la cómoda victoria de Ahmadinejad. La segunda, la voluntad de cambio de la población iraní, aunque el cambio no se exprese en el campo ideológico sino en el del estilo político y la personalidad del ganador.

Otra conclusión se refiere a lo que representa la victoria de un “ultra-conservador” para la sociedad y el sistema político iraní. Por primera vez desde la creación de la República, el presidente y el jefe del Parlamento son laicos. Además, al menos teóricamente, los diferentes órganos que componen la estructura de poder del estado —la Presidencia, el Consejo de Guardianes, el Consejo de Discernimiento, el Parlamento y el liderazgo espiritual— son ideológicamente coherentes entre sí, a diferencia de lo que ocurría en el periodo reformista o incluso durante la presidencia de Rafsanyani. La victoria de Ahmadinejad representa también la profundización del proceso de relevo generacional en los políticos con cargos electivos, que se viene demostrando con la reducción de la edad promedio en las diferentes legislaturas. Esto no significa un cambio en la ideología de los políticos ni de los votantes, sino en las maneras de hacer política y en la legitimidad de este nuevo grupo, forjado no en la lucha revolucionaria sino durante la guerra contra Irak de 1980-1988 y en los años posteriores, de reconstrucción económica y social.

También es necesario hacer mención de los errores cometidos por los analistas iraníes e internacionales en la predicción de los resultados. Sería necesario un grado de autocritica acerca de los mecanismos de predicción y los criterios de análisis a utilizar en procesos electorales complejos como el iraní. Los errores más comunes fueron, en primer lugar, pensar que una mayor tasa de participación real incrementaba las posibilidades de los candidatos reformistas, por la experiencia de las victorias de Jatamí con una gran tasa de participación. En este caso, una participación del 62% y del 59% no favoreció a los reformistas, lo que demuestra que “el cambio”, para gran parte de la población iraní no representa lo mismo que para los observadores occidentales. Desde Occidente, y también desde una parte de la clase media capitalina iraní, se pensó que Rafsanyani era la opción más progresista para la segunda ronda, pero la mayoría pensó lo contrario: que sería la continuación de un grupo de políticos en el poder que no habían cumplido con sus obligaciones con el pueblo. Esta mayoría consideró que el cambio lo representaba Ahmadinejad, un personaje desconocido pero con un mensaje populista y purista que caló muy profundo.

El segundo error fue pensar que la afluencia masiva de los jóvenes a las urnas favorecería a los reformistas, al presuponer que el voto joven sería un voto progresista (y que el progresismo estaba identificado con los candidatos reformistas en la primera ronda y con Rafsanyani en la segunda). Como han señalado algunos analistas, “el gran poder político otorgado a la juventud y su dinámica no ha sido tema de investigación académica [en Occidente] porque la edad de votación de quince años no ha tenido mucha tradición en las sociedades democráticas”.<sup>7</sup> Por ello no

---

<sup>7</sup> Siamak Ahí, “Iran election: No Surprise That everybody was ‘Surprised’...!”, en [www.payvand.com/news/05/jul/1079.html](http://www.payvand.com/news/05/jul/1079.html)

se supo evaluar qué elementos tendría en cuenta esa franja de la población iraní a la hora de introducir la papeleta del voto.

Todas las predicciones y encuestas demostraron estar erradas en cuanto a intención de voto y previsión de participación. Ahmadinejad figuraba último en todas las encuestas y en todos los casos, se previó una abstención superior al 50%.

Se puede responder afirmativamente a las preguntas sobre la superación de la desilusión de la población iraní, con respecto a acudir a las urnas, y también sobre la capacidad de recomposición de la elite política iraní. No se llegó a la tasa de participación de las dos elecciones que llevaron a Jatamí a la presidencia pero se superó con creces lo previsto. La clase política iraní demostró que es capaz de “fagocitar” a todos aquellos personajes que puedan aspirar a condicionar de forma individual el sistema. Mientras que todos los analistas (y gran parte de los iraníes) presuponían que Rafsanyani era el hombre más poderoso del espectro político y “el” candidato del régimen, los resultados demostraron que no fue capaz de congrega los apoyos suficientes para movilizar votos en su favor, y que en cambio un casi desconocido pudo ganar las elecciones con el apoyo explícito de los grandes cargos del sistema político.

### **Bibliografía y fuentes consultadas:**

- Netiran: [www.netiran.com](http://www.netiran.com)
- Iran News: [www.irannewsdaily.com](http://www.irannewsdaily.com)
- Iran Daily: [www.iran-daily.com](http://www.iran-daily.com)
- Tehran Times: [www.tehrantimes.com](http://www.tehrantimes.com)
- Kayhan: [www.kayhanintl.com](http://www.kayhanintl.com)
- Islamic Republic of Iran Broadcasting: [www.irib.ir](http://www.irib.ir)
- Islamic Republic News Agency: [www.irna.ir](http://www.irna.ir)
- Payvand: <http://payvand.com/news>
- Afrasiabi, Kaveh, “Signposts for Iran”, en *Asia Times*, Teherán, 6 de Julio de 2005, ([www.atimes.com/atimes/Middle\\_East/GG12Ak01.html](http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/GG12Ak01.html))
- Derakshan, Hossein, “Iran’s young reformers”, en ([http://www.opendemocracy.net/democracy-irandemocracy/reform\\_2649.jsp](http://www.opendemocracy.net/democracy-irandemocracy/reform_2649.jsp))
- Halliday, Fred, “Iran’s revolutionary spasm”, en ([www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=6&debateId=27&articleId=2642](http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=6&debateId=27&articleId=2642)).
- Seale, Patrick, “Iran’s election may provide an Islamic role Model”, en *The Daily Star*, Beirut, 12 de Julio de 2005, ([www.dailystar.com.lb/article.asp?edition\\_ID=10&article\\_ID=16645&categ\\_id=5](http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_ID=10&article_ID=16645&categ_id=5)).

TOBY SHELLEY

# Sáhara Occidental: esperando la conflagración

*Los sucesos acaecidos en mayo y junio en el Sáhara Occidental son testimonio del fracaso de la comunidad internacional, que ha permitido que este problema se haya enconado durante treinta años. Las manifestaciones que se iniciaron a finales de mayo son cualitativamente diferentes de otras anteriores: son más generalizadas, se realizan en el sur de Marruecos y son abiertamente políticas. Esta novedad era muy previsible, pero ni España ni la comunidad internacional en general han sido capaces de preverlo. Hay que dar la bienvenida a las iniciativas españolas posteriores, pero no llegan a ser una política coherente. La inestabilidad de la cuestión del Sáhara Occidental aumenta los riesgos de que estalle una crisis importante en el Magreb.*

Cuando los políticos fracasan, el pueblo puede hacer —y hace— su propia historia. Los acontecimientos que están teniendo lugar en el Sáhara Occidental y en su entorno lo demuestran. El camino de la diplomacia está bloqueado desde que Marruecos rechazó definitivamente la repetición, por parte del enviado especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), James Baker, de sus propuestas para un periodo de autonomía seguido de un referéndum sobre la autodeterminación para el territorio. El rechazo se produjo a pesar de que la composición del censo electoral favorecía a Rabat.

Se ha permitido que Marruecos siga aprovechándose de la ventaja del ocupante, que aumenta con el paso del tiempo, en parte gracias al firme apoyo de Francia, en parte porque el interés de Estados Unidos es sólo esporádico y en parte porque la postura de España es pusilánime. Los funcionarios de la ONU tienen toda la razón cuando dicen que la organización internacional no puede hacer nada sin el apoyo activo de los miembros del Consejo de Seguridad. Pero la situación se

Toby Shelley es autor del libro *Endgame in Western Sahara*, Zed Books, Londres, 2004.

Traducción: Berna Wang

ha visto exacerbada por la no sustitución de James Baker, que hace un año dimitió, frustrado, del cargo de enviado especial, y por el traslado —sin una sustitución inmediata— de Álvaro de Soto, el representante especial.

Los obstáculos diplomáticos habían reducido el debate político del Sáhara Occidental a la emisión de opiniones estériles sobre el grado y la medida de la autonomía propuesta para el territorio bajo soberanía de Marruecos. Y a menudo se ha supuesto que dicha autonomía sería permanente y no una medida de transición. Esta idea representa un deslizamiento hacia la negación del principio de autodeterminación. Un camino más tortuoso que lleva al mismo destino es la idea que apoya un acuerdo entre las partes —Marruecos y el Polisario o Marruecos y Argelia— que el electorado se limitaría a autorizar.

Mientras los diplomáticos chapoteaban, los saharauis de los campamentos de refugiados luchaban para mantener la cabeza fuera del agua. Se aproximaba otro verano de intenso calor, la ayuda alimentaria era de nuevo insegura y, sin armas ni urnas, muchos de los residentes en los campamentos experimentaban dos emociones que van de la mano: la ira furiosa y la desesperación profunda.

En este contexto se llevaron a cabo las protestas en las ciudades del territorio controladas por Marruecos y mucho más lejos, inyectando al debate sobre el Sáhara Occidental una urgencia que se había perdido desde que Rabat dijo otra vez “no” a Baker y Washington aparcó la cuestión en el largo periodo previo a las elecciones presidenciales.

### **Por qué son importantes los acontecimientos**

En la medida en que se puede determinar, los acontecimientos produjeron decenas, y no centenas, de detenidos y de heridos. No ha habido noticias de muertes. En Palestina, esto se habría considerado una semana tranquila. ¿Por qué este estallido, detonado por el traslado de un preso, fue significativo? En el otoño de 1999 ya hubo un largo periodo de disturbios en El Aaiún y, dos años después, las protestas en Esmara desembocaron en sangrientos enfrentamientos entre saharauis y fuerzas de seguridad.

Sin embargo, hay varias diferencias importantes entre aquellos incidentes y los de este año. En 1999, el apoyo popular a una sentada de protesta en El Aaiún tomó por sorpresa tanto a las autoridades marroquíes como a los organizadores. La espontaneidad del apoyo sirvió de inspiración para una nueva estrategia dirigida a crear un movimiento de la sociedad civil en el territorio, aprovechando la nueva determinación de los saharauis de romper el muro de miedo levantado durante los “años de plomo”, bajo el reinado de Hassan II. Los acontecimientos de El Aaiún crearon lazos entre radicales que no se conocían y pusieron en primer plano a una nueva generación de líderes. La excarcelación de Mohamed Daddach después de tres décadas de encarcelamiento (junto con otros reclusos) aumentó la confianza. Los acontecimientos de Esmara se produjeron después de la visita que Daddach realizó a la capital cultural del territorio.

Desde entonces los activistas están creando comités y tratando de movilizar a la población. En una comunidad que se cifra en decenas de miles de personas, y



no en cientos de miles o millones, y superada con creces en número por colonos y soldados, los activistas han podido organizarse no sólo en Esmara y El Aaiún, sino también en Dahkla, el puerto pesquero del sur. La organización estudiantil en las universidades marroquíes ha seguido creciendo. Una semana de acontecimientos en Agadir, hace un par de años, atrajo a 1.500 participantes. Esto llevó a un activista a observar: “Cuando vi eso, supe que podíamos ganar”.

Por tanto, cuando se inició la protesta en El Aaiún a finales de mayo, no se circunscribió a esa ciudad sino que obtuvo eco en otras partes. Y en lugar de verse arrastrados por los acontecimientos, como en otras ocasiones, los comités locales de derechos humanos pudieron intervenir, visitando hospitales y comisarías de policía para proteger a heridos y detenidos. El mejor acceso y uso de teléfonos móviles, cámaras digitales e Internet hizo también que las noticias de los acontecimientos se difundieran con rapidez entre la prensa independiente de Marruecos y los medios de comunicación de Europa y otros lugares.

Lo inquietante para Rabat es que también hubo protestas de los saharauis en las ciudades marroquíes del sur de Goulmime, Tan Tan y Assa. Geográficamente, estas ciudades forman parte del Sáhara Occidental, al sur de las montañas del Antiatlás. Dado que la reivindicación del Polisario sobre el Sáhara Occidental depende en parte de la aceptación de las fronteras coloniales heredadas, nunca ha reivindicado la zona situada al norte de la frontera internacional, pese a que ésta es totalmente artificial. Rabat consideraba que la zona era inactiva, aunque es cuna del nacionalismo saharauí al menos desde los años cincuenta. Se encarceló durante largos periodos a presuntos simpatizantes del Polisario en ciudades y pueblos y los saharauis se fueron marchando, hasta que la población saharauí de Tarfaya ha quedado reducida a un puñado de familias.

Pero ahora Rabat afronta protestas saharauis dentro de sus fronteras reconocidas. El *Majzén* (la elite política, social y económica, y sus redes clientelares) debe estar preocupado por la posibilidad de que el contagio se extienda a otras comunidades ofendidas bajo su dominio. A los partidarios del régimen les gusta describir el reino como una colcha de retales unida por la devoción al monarca. Sin embargo, el peligro de cualquier colcha de retales es que, una vez que empieza a deshilacharse por una parte, enseguida le sigue el resto.

Otra diferencia significativa entre el año 2005 y 1999 o 2001 son las consignas abiertamente políticas de los manifestantes. Antes las demandas sociales recubrían las aspiraciones nacionalistas, permitiendo que los elementos más liberales de la maquinaria marroquí propugnaran una política de construcción de viviendas y creación de empleo para eliminar los motivos de queja saharauis, junto con la indemnización a ex presos políticos.

En esta ocasión, es evidente que los manifestantes exigían la autodeterminación y, a menudo, expresaban un apoyo abierto a la independencia. La transición a unas demandas abiertamente políticas proviene en parte del proyecto de algunos —sólo algunos— activistas del movimiento de la sociedad civil de politizar su labor. En parte procede de una confianza creciente, producto de los años de esfuerzo invertido por activistas que han presionado hasta los límites de lo aceptable. Y también proviene del fracaso de Rabat a la hora de cumplir las promesas de igualdad social entre marroquíes y saharauis. Sin embargo, también es un reflejo

*Es evidente  
que los  
manifestantes  
exigían la  
autodeter-  
minación y, a  
menudo,  
expresaban  
un apoyo  
abierto a la  
independencia*

de los hechos acaecidos en 1975. En aquel entonces, antes de los Acuerdos de Madrid, una misión de la ONU visitó el territorio para determinar los deseos de los saharauis. Pese a los esfuerzos de España (y Marruecos) de usar creaciones locales para proyectar sus posiciones, la misión quedó impresionada por el amplio apoyo de base al Polisario y por la organización de éste, lo que les llevó a concluir que la mayoría de los saharauis quería la independencia. Han transcurrido treinta años, pero parece que la calle saharauí ha sido constante en su aspiración.

La acumulación de malestar en el territorio no era ningún secreto para cualquiera que se preocupase por saber. La evolución del movimiento de la sociedad civil ha sido abierta. De hecho, uno de sus principios es que debe trabajar abiertamente como muestra de desdén hacia las fuerzas de seguridad. La difusión del sentimiento nacionalista en el sur de Marruecos se ha llevado a cabo por medio de la saga de Ali Salem Tamek, activista y ex preso político que ha escandalizado en reiteradas ocasiones a la clase dirigente marroquí con sus declaraciones y la movilización de su ciudad natal, Assa.

La prensa marroquí habla del creciente sentimiento nacionalista entre la juventud saharauí y de la erosión del poder de los notables saharauis aliados de Rabat. Al menos uno de esos notables ha insinuado a la prensa su preocupación por la ineptitud con la que Rabat estaba gobernando el territorio. El propio gobierno marroquí ha reconocido que su influencia disminuía. Hace poco tiempo estableció una emisora de televisión regional en El Aaiún, con la intención de contrarrestar la influencia del Polisario. Justo antes de que estallaran los recientes disturbios, el gobierno convocó una reunión de notables partidarios de la integración para estudiar cómo abordar cuestiones como el bochorno público que causaba Tamek y la cobertura, cada vez más audaz, que daba la prensa independiente al Sáhara Occidental. A mediados de verano, el gobernador regional fue sustituido.

En cuanto al Polisario, no puede encender y apagar a voluntad la actividad popular en el territorio, pero lleva tiempo diciendo que en lugar de progresar en otras partes, iba a fomentar las actividades en los territorios ocupados. Justo diez días antes de los últimos acontecimientos, una figura muy destacada del Polisario declaró que habría acciones dentro del Sáhara Occidental que harían avanzar la situación.

Aparentemente, a la comunidad internacional todo esto la ha tomado por sorpresa. Como sabe cualquier visitante de El Aaiún, la misión de la ONU en el Sáhara Occidental (MINURSO) está atrincherada dentro de sus barracones y la seguridad marroquí impide el acceso. Su personal está en las profundidades del desierto vigilando las infracciones del alto el fuego o en el hotel Massira de El Aaiún. Desde el final del proceso de inscripción en el censo electoral en 1999, su contacto cotidiano con la población local es mínimo y su mandato no incluye vigilar lo que sucede en el umbral de su cuartel general (por supuesto, tampoco intervenir).

### **Las limitaciones de la política española**

Madrid fue sorprendido. Pese a todo el pretendido interés del gobierno español por el progreso en el Sáhara Occidental, los datos indican que no sabe lo que está

ocurriendo sobre el terreno, y la inexistencia de una postura firme erosiona constantemente el respeto que se pueda sentir hacia él.

Esto no es obstáculo para dar la bienvenida a la iniciativa del gobierno español de principios de junio, que reconoce que la situación de los derechos humanos requiere vigilancia, dado que indica la necesidad de intervenir en el territorio que está bajo control marroquí. La petición del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, para que se modifique el mandato de la MINURSO, también reconoce que la comunidad internacional tiene una responsabilidad hacia las personas que va más allá de la ayuda alimentaria. Al mismo tiempo, el envío de una delegación oficial española al territorio sería el reconocimiento de que Madrid sigue teniendo responsabilidad en el Sáhara Occidental.

Los escépticos pueden alegar, sin embargo, que la petición por parte de Moratinos de que la MINURSO haga un informe sobre los sucesos y las partes soliciten conjuntamente el nombramiento de un nuevo enviado especial para sustituir a Baker es inútil, y sólo una forma de aparentar que interviene mientras no hace nada.

La probabilidad de que el Consejo de Seguridad modifique permanentemente el mandato de la MINURSO es escasa, después de una década y media de no intervenir en lo que sucede dentro del territorio. Además la misión se reduce cada vez más, bajo la presión de Estados Unidos, y casi con seguridad carece actualmente de personal o de la experiencia suficientes para vigilar las ciudades del territorio.

Un informe, por su parte, sería demasiado poco, llegaría demasiado tarde y sería susceptible de ser manipulado por las autoridades marroquíes. La posibilidad de manipulación fue reconocida por los parlamentarios españoles en julio, cuando declinaron la invitación marroquí a visitar El Aaiún, precisamente porque temían que su libertad de circulación y acceso fueran limitados.

En cuanto a la petición de un nuevo enviado, el Polisario lleva tiempo reclamando uno y Marruecos guarda silencio al respecto.<sup>1</sup> No hay razones para creer que esto vaya a cambiar. Marruecos no obtiene ningún beneficio del nombramiento de un nuevo enviado, salvo que pueda estar seguro de que el nuevo titular le pondrá menos dificultades que Baker. La clase dirigente marroquí se alegró de la dimisión de éste. Su determinación para lograr avances, primero mediante el Plan de Acuerdo y después con su propio plan, obligó a Marruecos a rechazar abiertamente las vías de solución, puesto que prefería quedar fuera de los focos y dejar que pasara el tiempo, para aumentar su ocupación del Sáhara Occidental.

El Polisario, por otra parte, se beneficiaría de un enviado activista que mantuviera la cuestión en un lugar destacado. El movimiento recela de posibles candidatos europeos, de quienes sospecha que están influidos por la postura promarroquí de Francia y la vacilación de Madrid. Preferiría otro notable estadounidense, pues considera que la intervención de Washington es el medio de avanzar antes de que el presidente francés, Jacques Chirac, abandone el cargo. Por tanto, con los intereses de las partes enfrentados, hay pocos motivos para creer que van a pedir de

---

<sup>1</sup> A finales de julio, Kofi Annan nombró a Peter Van Walsum, un diplomático holandés retirado, como enviado especial. La elección de un enviado de un pequeño país europeo parece favorecer a Rabat, más que al Polisario.

*El malestar  
de las últimas  
semanas  
debería servir  
para  
despertar a la  
comunidad  
internacional*

forma coordinada un nuevo enviado, por no hablar de que ambos apoyen a cualquier candidato.

Si España quiere asumir sus responsabilidades históricas en el Magreb y desempeñar un papel en garantizar un futuro estable para la región, su política hacia el Sáhara Occidental debe ser algo más profundo que una reacción visceral ante una crisis imprevista. Tal como están las cosas, Madrid no tiene la fuerza necesaria para mediar en el conflicto. Parece que el temor a la inmigración ilegal, al narcotráfico y al terrorismo, así como la presión sobre Ceuta y Melilla, hacen que el gobierno español tenga miedo de ofender a Rabat. Sin embargo, al mismo tiempo Madrid quiere la amistad de Argel y tampoco está dispuesto a exponerse a un aumento de su impopularidad en casa por negarse abiertamente a reconocer los derechos saharauis.

Desde fuera, la política de Madrid sobre el Sáhara Occidental parece confusa. Primero había un plan que sustituiría a Baker, luego no lo había. Un día, el Plan de Paz de Baker debía ser la base de un acuerdo; al día siguiente, se prefería un enfoque más parisino. Los hechos acaecidos en el territorio a finales de mayo, pese a ser totalmente previsibles, provocaron el envío a toda prisa de una delegación a la región y la improvisación de algunas iniciativas de corto plazo que pudieran sustituir a la política. Mientras tanto, Marruecos consideraba que Madrid era tan débil que entre principios de junio y mediados de julio hizo regresar a cinco delegaciones no oficiales con impunidad, impidiéndoles visitar lugares y personas sobre las que Rabat carece de jurisdicción legal.

Si Madrid no puede encabezar intentos creíbles para resolver la cuestión del Sáhara Occidental, porque está demasiado cerca de los asuntos del Magreb o porque es demasiado débil, sería mejor que se mantuviera al margen y concentrara sus esfuerzos en apoyar la política del Consejo de Seguridad de la ONU, al tiempo que utiliza sus buenos oficios para crear cauces de comunicación con los saharauis que viven bajo el dominio marroquí.

### **La crisis que viene**

El hecho de que la crisis del Sáhara Occidental se haya prolongado treinta años —más, si se empieza a contar desde la guerra del Polisario contra España— no significa que vaya a seguir siendo contenible. El malestar de las últimas semanas debería servir para despertar a la comunidad internacional, y para recordarle que la cuestión del Sáhara Occidental podría quedar fuera de control en cualquier momento, impulsada por fuerzas que están fuera de la influencia directa de las salas consistoriales y las oficinas ministeriales.

Es posible prever numerosos escenarios verosímiles para una crisis importante en la zona. De hecho, es la propia inestabilidad de ésta lo que confiere importancia al Sáhara Occidental para otras partes, además de las que están en conflicto. Tres escenarios posibles son:

— La estabilidad de Marruecos es cuestionable. Su sector turístico es sensible a oscilaciones bruscas, sus cosechas dependen de la meteorología (y pronto, de

los efectos perjudiciales del acuerdo de libre comercio con Washington), y su pesca de unas reservas en declive. La industria manufacturera, aparte del procesamiento de fosfato, es insignificante. Las tasas de desempleo y el analfabetismo son elevadas. El malestar político aumenta pero, a pesar de años de promesas, el *Majzén* es incapaz de delegar el poder. La clase dirigente está dividida entre el impulso de reprimir el debate político y la presión externa para que lo permita. El Sáhara Occidental es desde hace tiempo un depósito útil y distante para el ejército (y para civiles marroquíes que, de otro modo, engrosarían las filas de desempleados en el norte). Pero mantener el territorio y subvencionar a los colonos resulta caro. También se corre el riesgo de extender el contagio de la rebelión dentro del propio Marruecos. Continuar la ocupación del Sáhara Occidental aumenta el riesgo de largo plazo para la estabilidad de Marruecos.

- Las probabilidades de que el Polisario relance abiertamente la lucha armada contra Marruecos son escasas. Puede que crea que Argelia no permitiría que se lanzaran hostilidades desde su territorio. Sin embargo, la posibilidad de que inicie una actividad militar de menor nivel en la porción del Sáhara Occidental controlada por el Polisario y luego se dispare fuera de control es mayor. Quizá a la dirección del Polisario le venga bien decir que sufre presiones desde abajo para empuñar las armas, pero eso no significa que sea verdad. No cabe duda de que hay una corriente dentro de los campamentos y de los territorios ocupados que cree que el alto el fuego no ha logrado beneficios tangibles. El hecho de que las dos partes invaden zonas de exclusión militar hace aumentar la posibilidad de que se produzcan choques accidentales. Al mismo tiempo, la frustración ante el estancamiento del proceso de paz podría hacer que unidades aisladas del Polisario se enfrentasen a las fuerzas marroquíes o lanzasen operaciones “desmentibles”, en un intento de estimular a la comunidad internacional para que actúe. No se puede descartar la posibilidad de una reacción excesiva de las fuerzas de seguridad ante los acontecimientos en las ciudades bajo control marroquí, y esto también desencadenaría la actividad militar. Aquí el peligro es que incidentes de poca importancia se disparen fuera de control a medida que se intensifica la atmósfera de frustración.
- Mauritania es un actor secundario en el Sáhara Occidental desde su retirada militar en 1979. Teme a Marruecos, a Argelia y, de hecho, al Polisario. El país está empobrecido, dividido por la competencia entre clanes, las tensiones raciales y la rivalidad de movimientos políticos importados con influencias externas. Las tentativas de golpe de estado son habituales.<sup>2</sup> Las fronteras son inciertas. Estados Unidos está entrenando a fuerzas mauritanas en virtud de la Iniciativa Pan-Sahel, cuyo objetivo es aumentar la seguridad de la región para los intereses occidentales, pero que podría crear nuevas fricciones. A este provocativo fuego está a punto de añadirse el petróleo. Mauritania se va a convertir en exportador de petróleo en los próximos meses. Los 75.000 barriles diarios de producción iniciales aumentarán con rapidez y los ingresos que obtendrá el gobierno se convertirán en motivo de competición entre grupos de interés. La probabilidad de que estalle un conflicto civil es elevada. Mientras tanto, en el nor-

<sup>2</sup> A principios de agosto hubo rumores de golpe en Mauritania.

te del país hay una población saharauí considerable, con fuertes lazos con el Polisario y con algunos de los clanes mauritanos. Justo al otro lado de la frontera está atrincherado el ejército marroquí. Ambas partes desearían obtener un resultado que beneficie a sus intereses en un conflicto mauritano. El colapso de la autoridad del gobierno en Mauritania sería una amenaza para la crisis del Sáhara Occidental, para el Magreb en general y para el Sahel occidental.

### **Conclusión**

Los peligros de una conflagración en la región son reales y deben abordarse. El planteamiento francés de apoyar a Rabat por intransigente que éste pueda ser, es peligroso para Marruecos y para Europa, además de para los saharauis. Incapaz de formular una política propia clara e informada y aparentemente poco dispuesta a comprometerse con la política de la ONU, España aumenta este peligro. Las manifestaciones en el territorio y la posterior represión de los activistas de los derechos civiles sólo han sido un recordatorio muy suave de la inestabilidad creada hace treinta años por los Acuerdos de Madrid.

ROBERTO ALIBONI Y LAURA GUAZZONE

# La democracia en los países árabes y en Occidente

*La prueba de fuego para los democratizadores, árabes y occidentales, del mundo árabe es respetar dos componentes de un concepto desideologizado de democracia: la “libertad de” la tiranía, garantizada por el constitucionalismo liberal, y la “libertad para” elegir contenidos políticos de forma autónoma. Para lograr la seguridad, la democratización interna debe ir unida a un conjunto de condiciones internacionales, concretamente el respeto al Derecho Internacional, la resolución de conflictos, una sólida liberalización económica y unas organizaciones internacionales fuertes. Las políticas de las democracias occidentales deberían buscar apoyo entre las nuevas élites árabes, mediante una articulación más transparente de sus intereses y un enfoque sistemático sin dobles raseros.*

Actualmente hay comienzos de democracia en todo Oriente Medio y el norte de África. En principio, podrían haber sido desencadenados por las iniciativas occidentales, en particular estadounidenses, para promover la democracia en la región. Sin embargo, es muy difícil saber hasta qué punto son viables y duraderos. Tampoco cabe duda de que estos comienzos de democracia están inmersos en varias contradicciones, derivadas de factores regionales y de las políticas occidentales.

En la doctrina estratégica de la Administración Bush, el terrorismo es la amenaza existencial suprema para la seguridad nacional. A su vez, el terrorismo — así se argumenta — está profundamente enraizado en el retraso político, social y económico de la zona de donde procede empíricamente: el Gran Oriente Medio. Este retraso puede ser sustituido por la reforma económica y especialmente por la política, basada en la democratización. De ahí el papel clave que desempeña la promoción de la democracia en la actual política estadounidense hacia Oriente Medio y el norte de África en general.

Este enfoque fue consagrado en el establecimiento de la Asociación para el Progreso, en la Cumbre del G-8 de 2004. Las reacciones desde Oriente Medio y el norte de África ante él, apoyadas casi siempre por los europeos, son en su mayor

Roberto Aliboni es vicepresidente del Istituto Affari Internazionali (IAI) de Roma y director de su programa para el Mediterráneo y Oriente Medio. Laura Guazzone es asesora científica del IAI y profesora de Historia Contemporánea de los Países Árabes en la Universidad de Roma I. Una versión anterior de este texto se presentó en la conferencia sobre “Paz, instituciones y construcción de naciones en el Mediterráneo y Oriente Medio”, organizado por el IAI en Roma (julio de 2003).

Traducción: Berna Wang

parte, aunque no del todo, negativas. Los gobiernos y la mayoría de los segmentos de la oposición nacionalista y religiosa lo consideran otra injerencia de un actor con poca credibilidad. En general, los sectores liberales y democráticos de la región subrayan que comparten el mensaje, pero no aceptan al mensajero. Los demócratas y liberales árabes (sean laicos o religiosos) temen, obviamente, que sus esfuerzos puedan perder credibilidad por lo que sería una especie de “beso de la muerte” de los países occidentales. Por esta razón, insisten en que la democracia ha de ser potenciada desde dentro en lugar de ser “impuesta” desde fuera. Gobiernos y regímenes apoyan el mismo punto, aunque por motivos utilitaristas evidentes. Algunos liberales y demócratas, aunque son conscientes de las contradicciones de la política de promoción de la democracia de Estados Unidos y Occidente, la consideran una oportunidad y, a fin de cuentas, apoyan las iniciativas occidentales y participan en su implantación.

En la primera mitad de 2005 ciertos acontecimientos en Irak, Palestina y Líbano hicieron que algunos hablaran de una especie de “primavera” democrática árabe. En realidad, esta evaluación podría ser prematura. Pese al éxito de las elecciones, Irak parece muy lejos de cualquier solución política. La Autoridad Nacional Palestina, tras nombrar a un nuevo presidente, aplazó las elecciones legislativas. Los sirios salieron de Líbano, pero el país parece atrapado por sus patrones históricos de fragmentación. Aunque sin duda existe un debate al respecto, su futuro sigue siendo difícil de predecir.

### **La desigual historia de la democratización en el mundo árabe**

Muchos países árabes han experimentado cierto grado de liberalismo político en algún momento de su historia contemporánea, sobre todo Egipto, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos y Libia. Pero ninguna de estas experiencias dio paso a sistemas democráticos completos, que en todo caso son un logro reciente y precario en cualquier parte del mundo. No obstante, el debate sobre el liberalismo y la experiencia real del mismo tienen una historia larga y diversa en los países árabes y no se puede partir de cero.<sup>1</sup> La primera experiencia árabe con el liberalismo se produjo en la era constitucionalista bajo el dominio otomano (entre las décadas de 1870 y 1910); la segunda, con el parlamentarismo bajo el dominio colonial (entre las décadas de 1920 y 1950). Posteriormente algunos países, especialmente Egipto, experimentaron diferentes oleadas de liberalización y desliberalización política.

Una tercera “era liberal”, muy debatida, comenzó hacia finales los años ochenta y sigue desarrollándose. A partir de esa fecha, la mayoría de los países árabes adoptaron algunas políticas más liberales en el ámbito político y económico —a menudo bajo la presión popular e internacional— que contribuyeron a dar la impresión de una esfera pública ampliada o, como se decía con más frecuencia,

---

<sup>1</sup> A. Hourani, *The Arabic Thought in the Liberal Age 1798-1939*, Cambridge University Press, Cambridge, 1962; L. Binder, *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideologies*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.



de un mundo árabe en transición a la democracia. Sin embargo, desde la segunda mitad de los años noventa hasta la actualidad, las políticas más liberales se han estancado, retirado o sorteado en la mayor parte de los países y se ha hecho más patente que los regímenes árabes no se han democratizado y que, en algunos casos, se han vuelto aún más represivos y menos responsables.

En la actualidad existe un consenso cada vez mayor de que, en la mayoría de los casos, fue un error calificar los cambios recientes en los regímenes árabes como una “transición a la democracia”,<sup>2</sup> al menos en el sentido más técnico.<sup>3</sup> Sí se ha producido un cambio significativo, pero fue una modernización del autoritarismo, exigida por crisis fiscales y de legitimidad junto con las presiones de la globalización.<sup>4</sup> El cambio parece haber dado paso a un régimen híbrido, conocido como “semiautoritarismo” o “autocracia liberalizada”.<sup>5</sup> Gobernadas por elites modernizadas capaces de manipular las instituciones democráticas de fachada para permanecer en el poder, actualmente existen estas autocracias liberalizadas en Marruecos, Argelia, Egipto, Jordania, Kuwait y Bahrein, junto con regímenes autoritarios laicos o religiosos más “tradicionales” en Siria, Túnez, Libia y Arabia Saudí.

En otras palabras, en el mundo árabe actual no hay ni sistemas democráticos ni regímenes democratizadores: por el contrario, existen muchas clases de autocracia y cada una de ellas funciona de forma diferente dentro del marco general del autoritarismo. Por ejemplo, en todas las autocracias liberalizadas existe una tendencia similar de las elites gobernantes, que consiste en cooptar a nuevos segmentos sociales para controlar la economía en vías de privatización, siguiendo un modelo denominado “del plan al clan”. La tendencia es similar, pero los grupos beneficiarios son diferentes y se agrupan de forma distinta en cada país.<sup>6</sup> También existe un consenso cada vez mayor en torno a que las autocracias liberalizadas representan un nuevo obstáculo para la democratización en el mundo árabe<sup>7</sup> que se suma a los ya existentes, que tradicionalmente son el conflicto regional, el dominio extranjero, el subdesarrollo socioeconómico y la cultura política.

*El cambio  
parece haber  
dado paso a  
un régimen  
híbrido,  
conocido  
como  
“semiautori-  
tarismo” o  
“autocracia  
liberalizada”*

<sup>2</sup> G. Salamé (Ed.), *Démocraties sans démocrates*, Fayard, París, 1993; N. Ayubi, *Oversating the Arab State*, I.B. Tauris, Londres y Nueva York, 1995; B. Korany, R. Brynen y P. Noble (Eds.), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Vol. 2, Comparative Experiences*, Lynne Rienner, Boulder, 1998; O. Schlumberger, “The Arab Middle East and the Question of Democratization: Some Critical Remarks”, *Democratization*, 7/4, 2000.

<sup>3</sup> T. Carothers, “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*, 13/1, 2002.

<sup>4</sup> H. Albrecht y O. Schlumberger, “Waiting for Godot: Regime Change Without Democratization in the Middle East”, ponencia presentada en el 4<sup>th</sup> Mediterranean Social and Political Research Meeting, Montecatini, 2003.

<sup>5</sup> D. Brumberg, “Liberalization Versus Democracy: Understanding Arab Political Reform”, *Working Paper N° 37*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003; y M. Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.

<sup>6</sup> N. Ayubi, *Op. Cit.*; y Jean-Noël Ferrié, “Les limites d’une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord”, *Maghreb-Machrek*, 175, 2003.

<sup>7</sup> Albrecht y Schlumberger, *Op. Cit.*; Brumberg, *Op. Cit.*

## La historia de los esfuerzos occidentales para promover el cambio político en los países árabes

Los esfuerzos occidentales para lograr la reforma política en los países árabes tienen una larga historia. El primer episodio se desarrolló tras la I Guerra Mundial, cuando los principios *wilsonianos* de autodeterminación alimentaron la sublevación árabe fomentada por los británicos. El segundo episodio transcurrió en la época colonial, cuando las potencias coloniales declararon una misión de civilización política, con o sin mandato de la Liga de Naciones. El tercero llegó durante la Guerra Fría, cuando los países occidentales presionaron, boicotearon y derrocaron a los regímenes árabes prosoviéticos con el fin de proteger y ampliar el ámbito de influencia del “mundo libre”.

Las políticas para la promoción de la democracia en Oriente Medio inauguradas por los países occidentales a principios de los años noventa y la actual iniciativa estadounidense a favor del “cambio de régimen” forman parte de esta larga secuencia, pero difieren profundamente entre sí. Las políticas de promoción de la democracia son congruentes con el significado de fondo de la democracia, pero la imposición de un cambio de régimen es claramente incompatible con el espíritu de ésta.<sup>8</sup>

Históricamente, los esfuerzos de Occidente para producir un cambio político en el mundo árabe siempre han estado motivados por una visión estratégica y por intereses políticos de corto plazo (sobre los cuales, estadounidenses y europeos discrepaban a menudo), insertados en una plataforma ideológica. Las actuales políticas occidentales para promover la democracia en el mundo árabe siguen el mismo patrón, partiendo del supuesto de que la diferencia más significativa entre la actualidad y la época colonial es que los regímenes políticos que hoy prefiere Occidente son también los que prefiere la mayoría de los pueblos árabes. Sin embargo esta afirmación no puede darse por supuesta y, de hecho, la coincidencia de las preferencias occidentales y las de unas sociedades árabes profundamente divididas sigue siendo discutible. En consecuencia, las políticas occidentales no son tan fáciles de implantar.

Un precedente útil para comprender las dificultades actuales es la alianza anti-otomana entre las elites nacionalistas pan-árabes de las provincias árabes, la aristocracia tribal hachemita y las potencias aliadas (británica y francesa). El efímero reino árabe establecido en Damasco quería ser “civil, constitucional, descentralizado y proteger los derechos de las minorías”,<sup>9</sup> y Feisal firmó en su nombre, el 6 de enero de 1919, un acuerdo con Chaim Weizman donde aceptaba el establecimiento de una patria judía en Palestina. Durante unos pocos años, los objetivos políticos de las elites árabes locales y las potencias occidentales convergieron y

---

<sup>8</sup> Para el significado de fondo frente al significado formal de la democracia aplicado al mundo árabe, ver L. Guazzone y D. Pioppi, “Democratization in the Arab World Revisited”, *The International Spectator*, Nº 4/2004.

<sup>9</sup> Peticiones del Congreso General sirio, 2 de julio de 1919. E. Rossi, *Documenti sull'origine e gli Sviluppo della questione araba (1875-1944)*, Istituto per l'Oriente, Roma, 1944, p. 75.

contaron con el respaldo de algunos valores políticos comunes: nacionalismo, autodeterminación, liberalismo y resolución pacífica de conflictos. La convergencia terminó en 1920, porque las potencias occidentales descubrieron que los árabes “no eran aún capaces de sostenerse por sí mismos en las agotadoras condiciones del mundo moderno”, y establecieron los protectorados.<sup>10</sup>

Sin embargo, la historia del papel de Occidente en el “despertar árabe”<sup>11</sup> sigue siendo pertinente y muestra que la combinación de potencias occidentales anti-*status quo* y elites árabes emergentes es una buena receta para ganarse los “corazones y las mentes” de los pueblos de Oriente Medio, cuando se basa en unos objetivos políticos compatibles y en valores compartidos.

¿Es así en la actualidad? ¿Cuáles son los objetivos y valores compartidos que sustentan las peticiones occidentales de reforma política en los países árabes? ¿Dónde están las elites árabes con credibilidad que pueden liderar el proceso de reforma? Mientras algunos afirman que la opinión pública árabe sencillamente no importa,<sup>12</sup> otros ven un posible socio para los esfuerzos occidentales en la “nueva esfera pública árabe” que se expresa en medios transnacionales como Internet o Al Yazira.<sup>13</sup>

Hoy es más difícil poner la receta en práctica. No sólo los intereses de las potencias occidentales están divididos, sino que parece que los únicos grupos anti-*status quo* que están organizados en las sociedades árabes son los islamistas. Por otro lado, los países occidentales, y especialmente Estados Unidos, tienen una “gran brecha de credibilidad” como democratizadores,<sup>14</sup> debido al apoyo que prestan desde hace tiempo a las autocracias árabes y que no ha terminado con el 11 de septiembre de 2001 y la guerra de Irak,<sup>15</sup> a su doble moral en la gestión de la seguridad regional (desde los conflictos regionales hasta la proliferación nuclear) y a la percepción de que utilizan la promoción de la democracia para presionar a los regímenes que no atienden sus peticiones políticas.<sup>16</sup>

## **La reforma política: ¿hacia qué clase de democracia?**

El activismo político local, los debates intelectuales e incluso las encuestas de opinión confirman que hay una clara demanda de democracia en el mundo

---

<sup>10</sup> Artículo 22 del Convenio de la Liga de Naciones que regula los protectorados.

<sup>11</sup> G. Antonious, *The Arab Awakening. The Story of the Arab National Movement*, Hamish Hamilton, Londres, 1938.

<sup>12</sup> F. Ajami, “Iraq and the Arabs Future”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2003.

<sup>13</sup> M. Lynch, “Taking Arabs Seriously”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2003.

<sup>14</sup> M. Ottaway, *Promoting Democracy in the Middle East: The Problem of US Credibility*, Working Paper N° 35, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.

<sup>15</sup> Carothers, *Op. Cit.*, 2003; MERIP, “Preaching Democracy, Rewarding Authoritarian Rule”, *Middle East Report*, N° 226, 2003.

<sup>16</sup> K. Fleihan, “US Democracy Program Draws Criticism”, *Daily Star* (Beirut), 12 de diciembre de 2002; “Slapping Egypt’s Wrist”, *The Economist*, 22 de agosto de 2002.

*Para que la democracia se convierta realmente en un objetivo compartido por las elites occidentales y árabes, es necesario aclarar algunas cosas*

árabe.<sup>17</sup> Por otra parte, la democracia es el objetivo final previsto en las políticas de promoción de la misma adoptadas por Estados Unidos y la Unión Europea (UE) desde principios de los años noventa.<sup>18</sup> Sin embargo, la aparente convergencia desaparece cuando se entra al significado y el contenido de esa democracia, por no hablar de las vías, las fechas y las responsabilidades de la democratización. Para que la democracia se convierta realmente en un objetivo compartido por las elites occidentales y árabes, es necesario aclarar algunas cosas.

El debate sobre el significado de la democracia en el mundo árabe (y musulmán) en general suele bloquearse por los argumentos a favor y en contra de la compatibilidad cultural entre los valores islámicos y los democráticos. El debate se entrelaza con los dilemas políticos sobre “permitir” que los islamistas entren en la competencia electoral o “dejar” que los valores occidentales contaminen la autenticidad local. Aunque necesarios, estos debates están cargados de creencias y preferencias políticas y, por tanto, perpetúan inclinaciones ideológicas y no ayudan a crear un terreno común, por lo que contribuyen más a mantener la excepcionalidad en Oriente Medio que a superarla.

Un enfoque menos cargado de valores puede ser conceptualizar la democracia como una entidad compuesta por dos elementos distintos: la “libertad de” y la “libertad para”.<sup>19</sup> La primera significa ser libres de la tiranía y consiste principalmente en los medios estructurales y legales para limitar y controlar el ejercicio del poder. Se corresponde con la forma del constitucionalismo liberal. La segunda es lo que un pueblo emancipado “quiere y demanda”, es decir, el contenido real de la política procesado a través de la forma política democrática liberal. La forma constitucional liberal —es decir, la combinación única de instituciones y procedimientos que garantiza el ejercicio sustantivo de la “libertad para”— es el elemento universalmente exportable. Ello se debe a que el apoyo fundamental a la forma política liberal no procede de los conceptos occidentales de libertad y derechos individuales, sino de una *aspiración de evitar el daño* universal (es decir, de verse libre de sufrir daños en la vida, la salud y el bienestar propios). Por el contrario, las contingencias específicas de cada país y las creencias culturales desempeñan un papel

<sup>17</sup> “Muslim Opinion Polls”, *The Economist*, 17 de octubre de 2002; Palestinian Center for Policy and Survey Research, Index of Polls Conducted Between 1993–2000, en <[www.pcpsr.org/survey/index.html](http://www.pcpsr.org/survey/index.html)> a 15 de mayo de 2003; Center for Strategic Studies, Poll #23: Democracy in Jordan/2000, en <[www.css-jordan.org/polls/index.html](http://www.css-jordan.org/polls/index.html)> a 15 de mayo de 2003.

<sup>18</sup> T. Carothers, “The Clinton Record on Democracy Promotion”, Carnegie Endowment for International Peace, septiembre de 2000. También R. Gillespie y R. Youngs (Eds.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Frank Cass, Londres y Portland, 2002; y F. Bicchi, “Condizionamenti esterni e promozione della democrazia: relazioni euro – mediterranee in prospettiva comparata” [Condicionamientos externos y promoción de la democracia: las relaciones euromediterráneas en una perspectiva comparada], en F. Bicchi, L. Guazzone y R. Ragionieri (Eds.), *La democrazia nel mondo arabo. Stati, conflitti e società*, Il Mulino, Bolonia (de próxima publicación).

<sup>19</sup> Nuestros argumentos en este apartado se basan en la conceptualización de Sartori, resumida en G. Sartori, “How Far can Free Government Travel?”, *Journal of Democracy*, 6/3, 1995.

mayor a la hora de determinar lo que se va a decidir (es decir, el contenido); por tanto, el componente de la democracia de la “libertad para” no puede ser el mismo en todas partes.

Si estos postulados son aceptables, entonces el respeto a ambos componentes de la democracia es la prueba de fuego para los esfuerzos occidentales encaminados a promover la democratización en el mundo árabe y ofrecen un marco de referencia para algunos de los dilemas políticos que han obstaculizado la democratización en los países árabes. Por ejemplo, existe una respuesta coherente al activismo político islámico, aunque no es sencilla: políticamente, exige la integración de los islamistas que suscriban las normas democráticas en un juego político realmente pluralista (garantía de la “libertad de”);<sup>20</sup> culturalmente, exige el desarrollo de valores islámicos dentro de contenidos políticos que se procesen a través de la forma política liberal (garantía de la “libertad para”). El segundo proceso será inevitablemente largo —como ocurre siempre en el ámbito cultural— pero ya está en marcha<sup>21</sup> y, si se quiere hacer realmente un esfuerzo para promover una alternativa islámica liberal, debe ser respaldado de forma realista por Occidente, como ocurrió con la intervención de Europa en el “diálogo de civilizaciones” del ex presidente iraní Mohamed Jatamí.

Por último, la conceptualización de la democracia como una entidad compuesta permite mejorar el planteamiento a la hora de secuenciar y programar la democratización. Como señala Sartori, las naciones que llegan tarde a la democratización están en desventaja porque se espera de ellas que “se pongan al día” de forma rápida y total. Históricamente, sin embargo, no puede pasarse por alto que el liberalismo antecede a la democracia de masas en casi dos siglos. Esto no significa que los liberales árabes tengan que esperar todo ese tiempo, sino que la reforma política debería concentrarse en los fundamentos de la democracia y no malgastar esfuerzos en imitar las políticas occidentales. En los países árabes actuales, el objetivo compartido de los democratizadores occidentales y los árabes debería ser crear procesos de reforma política a la medida de cada país, que garanticen el constitucionalismo liberal en su variante contemporánea (es decir, según las ocho garantías constitucionales que define Robert Dahl).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> L. Guazzone (Ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of the Islamist Movements in the Contemporary Arab World*, Ithaca Press, Reading, 1995; también M. D. Hudson, “Arab Regimes and Democratisation: Responses to the Challenge of Political Islam”, en Guazzone, *Ibidem*. Somos conscientes de que, tanto en Occidente como en los países árabes, son muchos los que rechazan esta vía, sobre todo por el predominio del *yihadismo* árabe en la segunda mitad de los años noventa que desembocó, entre otras cosas, en los atentados del 11 de septiembre de 2001. Nuestro argumento es que, por el contrario, es debido al *yihadismo* islámico por lo que hay que apoyar el liberalismo dondequiera que exista.

<sup>21</sup> El liberalismo islámico está reforzado actualmente por dos tendencias: la secularización religiosa, como en Turquía, con sus intentos de conciliar el laicismo y los valores islámicos en la política; y la reforma religiosa, el debate transnacional sobre la necesidad de unir el Islam y los valores occidentales basándose en una interpretación evolucionista de las ciencias religiosas islámicas.

<sup>22</sup> Las garantías de Dahl son: (1) la libertad para formar organizaciones y unirse a ellas; (2) la libertad de expresión; (3) el derecho al voto; (4) el derecho de los líderes

## Las razones para la promoción de la democracia y la doble moral

En este contexto, ¿cómo se puede construir una política occidental de democratización creíble y efectiva? Para responder a esta pregunta, se puede empezar preguntando qué es lo que impulsa al activismo democrático occidental hoy en día. ¿Por qué promueve Occidente la democracia de forma tan activa en el mundo árabe (y en otras partes), sea o no una democracia verdadera? En el pasado, los esfuerzos occidentales para introducir cambios políticos en los países árabes tenían motivos ideológicos además de políticos. Hoy, aunque los motivos ideológicos podrían ser similares a los del pasado (principios *wilsonianos*, “civilización”, modernidad y ahora democracia), los motivos políticos son obviamente diferentes.

Si se observan los motivos políticos, las políticas occidentales para promover la democracia se basan en la poderosa creencia de que la expansión de ésta en el mundo actúa como un factor estratégico en el fortalecimiento de la seguridad y la prosperidad internacionales, en todo el mundo y, en concreto, en Occidente. El argumento es que los regímenes democráticos que sustituyen a los autoritarios (generalmente corruptos e incompetentes), se empeñarán intrínsecamente en liberalizar las economías y en perseguir políticas exteriores cooperativas y no agresivas.

Por tanto, las políticas para promover la democracia tienen un contexto idealista, pero al mismo tiempo promueven intereses fundamentales. En gran medida, el nexo entre democracia y seguridad es un argumento derivado de la importancia que le atribuyen en el mundo occidental las teorías liberales y neoliberales de las relaciones internacionales, frente al realismo convencional. Sin embargo, los gobiernos utilizan las razones idealistas de las teorías liberales y neoliberales como vehículo ideológico para perseguir intereses reales y convencionales. Esta interacción de idealismo y realismo afecta a muchas políticas occidentales, pero en particular a quienes se dedican a promover la democracia, ya que les da una tendencia a practicar la doble moral.

Regresando a la cuestión de cómo construir una política occidental creíble y efectiva para promover la democracia, hay dos puntos a tener en cuenta: (a) la doble moral inherente en estas políticas, ya mencionada; y (b) en qué medida funciona realmente el nexo básico entre democracia y seguridad (prosperidad y paz). Para tener credibilidad y ser efectivo, Occidente debería abstenerse de aplicar ese doble rasero al mundo árabe y, en términos más generales, a los países no occidentales. La doble moral puede adoptar formas diferentes: respecto de la democratización, una forma importante es apoyar la estabilidad de regímenes autoritarios en lugar de apoyar la reforma democrática; otra forma significativa de doble

---

políticos a competir para obtener el apoyo (electoral); (5) fuentes alternativas de información; (6) el derecho a ocupar cargos públicos; (7) unas elecciones libres y justas; y (8) unas instituciones que hagan que las políticas del gobierno dependan de los votos o de otra expresión de preferencias (R. Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, p. 3). Obsérvese que la definición de Dahl no incluye características democráticas que podrían darse por supuestas, como el sufragio universal.

moral es apoyar el constitucionalismo democrático oponiéndose al mismo tiempo a las opciones fundamentales que podrían lograr las instituciones democráticas.

En cuanto a la segunda forma de doble moral, para ganar credibilidad y ser más convincentes, las políticas occidentales de promoción de la democracia deberían respetar en principio los dos elementos de ésta: el elemento institucional (las formas institucionales de alcanzar el consenso) y el político (valores y objetivos que eligen los pueblos por medio de formas constitucionales).

El activismo occidental para introducir el constitucionalismo liberal —en términos más generales, políticas pluralistas y liberales— parece aceptable y es probable que sea bien recibido por los pueblos de los países árabes. De igual modo, el apoyo prestado por Occidente a regímenes autoritarios no liberales, para promover sus intereses políticos en la estabilidad a corto plazo, no parece aceptable y podría contradecir el presunto objetivo de promover la democracia. Tampoco es aceptable el activismo occidental encaminado a introducir valores y objetivos por su presunta importancia democrática. Este activismo puede perjudicar, retrasar o impedir las transiciones reales a la democracia. Podría producirse una coincidencia o una convergencia entre valores y objetivos, como en el caso señalado del efímero reino árabe de Damasco. Sin embargo, si no existe esta convergencia o coincidencia, el activismo occidental sólo puede complicar los problemas en lugar de resolverlos. Desde otra perspectiva, lograr la coincidencia o convergencia es un objetivo político y diplomático fundamental para asociar la democratización en los países árabes a la seguridad de Occidente.

En conclusión, el principal requisito político para que los democratizadores occidentales tengan credibilidad ante el mundo árabe es respetar los dos componentes de la democracia, no sólo el elemento de “libertad de”. La imposición del tipo de régimen que se ha de alcanzar, las fases específicas a lograr o el contenido a obtener no es respetuoso con la forma política liberal. Por ejemplo, la conformidad de los países europeos con el golpe de estado de Argelia de 1992 no tuvo nada que ver con la promoción de la democracia, como tampoco la exclusión “preventiva” del componente islamista de la reconstrucción política de Irak o la imposición de un fideicomiso en Palestina.<sup>23</sup> Desde la misma perspectiva, el “cambio de régimen” que se está llevando a cabo en Irak por medio de la campaña militar que comenzó la primavera de 2003 es, por definición, una política que, al menos desde el punto de vista normativo, no respeta ni la forma política liberal ni su fondo.

## **Democracia y seguridad: comprobar los nexos**

El argumento occidental que vincula la democracia con la seguridad se basa en un conjunto de nexos que sugieren que un régimen democrático, por su propia naturaleza, vivirá en paz con otros países y perseguirá políticas liberales en el ámbito económico y en otros. Estos nexos no se pueden dar por supuestos. Hay que identificarlos y caracterizarlos, y siguen siendo objeto de debate para los teóricos de las relaciones internacionales, sin que se hayan logrado resultados firmes.

---

<sup>23</sup> M. Indyk, “A Trusteeship for Palestine?”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2003.

Las conclusiones del apartado anterior indican que la misma forma democrática puede dar lugar legítimamente a diferentes opciones y promover distintos objetivos y valores. Aunque estas opciones diferentes tienen que ser respetadas desde un punto de vista normativo (para que las políticas de promoción de la democracia sean creíbles), pueden chocar con la seguridad, auténtico motor de esas políticas. El apoyo de Occidente a regímenes autoritarios, para impedir que el extremismo islámico antidemocrático adquiera el poder, y las grandes dudas a la hora de imponer condiciones, son ejemplos de cómo pueden chocar la seguridad occidental y su promoción de la democracia. El nexo entre democracia y seguridad exige elaboración, dado que está en el centro de la cuestión.

En esencia, la democracia sigue siendo lo que fue en Atenas en el siglo V a. C., es decir, una forma de resolver los conflictos y superar el mundo polarizado de la tragedia mediante el uso de la dialéctica. Conceptualmente, sin embargo, el objetivo básico de un régimen democrático —resolver conflictos de forma pacífica— y la política exterior de ese mismo régimen no son lo mismo. Un régimen democrático, por definición, se dedica a encontrar una resolución pacífica de los conflictos políticos internos por medio de métodos dialécticos adecuados, frenos y controles generalizados, garantías y libertades, así como mediante la creación de capacidades. Sin embargo, no necesariamente se dedica también a la paz y a la cooperación en el exterior. El conflicto externo podría ser, incluso, un instrumento para resolver los conflictos internos.

Tampoco existe una relación rigurosa entre el carácter democrático de una nación y su agresividad, su deseo de dominar o usar medios violentos para reivindicar sus intereses en el exterior. Las democracias no son intrínsecamente pacíficas. En este sentido, sería un error creer que si un país se hace democrático se convierte también en pacífico. Una democracia impulsada por fuertes sentimientos nacionalistas, como las de muchos países europeos antes de la I Guerra Mundial, puede ser incluso menos cooperativa y pacífica en el ámbito internacional que un régimen autoritario, como el que gobierna actualmente en Egipto.

Sin embargo, sería un error pasar por alto la correlación entre democracia interior y paz. Esta proviene de dos hechos, relativamente recientes, que acontecieron en Occidente debido a la interacción de varios factores (especialmente en Europa occidental tras el fin de la II Guerra Mundial). La aproximación de Europa occidental al modelo de *pax perpetua* de Immanuel Kant no se deriva sólo del surgimiento de regímenes democráticos, sino de una combinación de sucesos en la democracia interna, la economía liberal y las instituciones internacionales. Puede que haya que sumar a la ecuación el paraguas estadounidense que, supuestamente, ha permitido a Europa convertirse en un “paraíso” de irresponsabilidad política (como dicen los pensadores conservadores estadounidenses de hoy, para redefinir lo que François Dûchêne interpretaba como el surgimiento de un “poder civil”). Sea cual sea el fundamento real, la experiencia europea proporciona el marco adecuado para establecer una correlación entre democracia y seguridad, en el sentido de que hace hincapié en la necesidad del surgimiento simultáneo de la democracia interna, la liberalización económica y el Derecho Internacional.

Si la correlación correcta es la señalada, las políticas occidentales para promover la democracia en el mundo árabe deberían promover, al mismo tiempo, la



liberalización económica y el fortalecimiento de las organizaciones internacionales en un proyecto político integrado. Desde esta perspectiva, el incumplimiento del Derecho Internacional es otro caso de doble moral: daña la credibilidad de las políticas de promoción de la democracia, debilita a los liberales en los países árabes y refuerza el apoyo público a los regímenes autoritarios.

En conclusión, el establecimiento de la democracia en cada país es una condición necesaria pero no suficiente para implantar lo que se denomina “paz democrática” (la democracia en un contexto interestatal) entre Occidente y el mundo árabe o, en términos más generales, el Tercer Mundo. La democracia tiene que estar conectada con un conjunto de condiciones internacionales y, en concreto, con el fortalecimiento de una organización legal cosmopolita. De forma aislada, la promoción de la democracia no puede tener éxito y no puede dar seguridad a Occidente.

Otra correlación a tener en cuenta es la que existe entre democracia e ideologías como el nacionalismo o el socialismo. Puede que una democracia fuertemente nacionalista no sea un factor positivo para la cooperación internacional. El nacionalismo, se vista de democrático o de autoritario, desempeña un papel fundamental en la dinámica política de Oriente Medio y es la fuente de conflictos catastróficos no resueltos en la región.

En las relaciones internacionales contemporáneas son abundantes las situaciones en que las políticas que promueven el cambio, la reconstrucción y la democracia se ven frustradas por la inexistencia de una solución política a un conflicto nacional (Kosovo, Bosnia, la Palestina histórica). Aunque el establecimiento de un régimen democrático puede ayudar en general a la resolución de los conflictos, la dinámica de la democratización podría verse gravemente dificultada si no se encuentra una solución política al conflicto. En este sentido, aunque Occidente (e Israel) considera en general que la ausencia de democracia en los países árabes y Palestina es la causa principal del conflicto israelí-palestino (y árabe), en gran medida es cierto lo contrario: una solución política al conflicto ayudaría a que surgiera la democracia en la región y, por otra parte, haría que la democracia israelí fuera menos nacionalista.

En general, la promoción de la democracia se verá facilitada por el éxito de las negociaciones sobre conflictos nacionales, del mismo modo que la resolución de conflictos se verá facilitada por el éxito de la reforma política. Sin embargo, la promoción de la democracia no debería considerarse directamente como una herramienta para la resolución de conflictos. Aunque hay que promover la democracia a largo plazo en el marco de la prevención de conflictos, los conflictos en curso deben abordarse a corto plazo con políticas para su resolución. Puede haber una interacción entre la prevención y resolución de conflictos a corto y a largo plazo. En términos de seguridad, sin embargo, Occidente no debe confundir los instrumentos y marcos temporales.

## **Conclusiones**

Las tendencias hacia la democracia en el mundo árabe son débiles. Según los analistas, Occidente está contribuyendo a esta debilidad al seguir políticas ambi-

*El establecimiento de la democracia en cada país es una condición necesaria pero no suficiente para implantar lo que se denomina “paz democrática”*

guas de promoción de la democracia, que hacen más por promover la estabilidad de los regímenes autoritarios actualmente en el poder que por la democracia.

Es necesario replantearse el enfoque para que esta política sea más creíble y aceptable para las partes afectadas y, en consecuencia, más factible y efectiva. Dos características principales de las políticas occidentales de promoción de la democracia son la necesidad de evitar la doble moral y la necesidad de considerar la promoción de la democracia en un contexto más amplio de prevención de conflictos. En relación con la primera, las políticas occidentales deberían encaminarse a consolidar y promover formas constitucionales, y al mismo tiempo abstenerse de interferir cuando estas formas dan lugar a opciones basadas en valores y objetivos diferentes de los previstos o preferidos por Occidente. Esta actitud es fundamental para prevenir la doble moral y sus múltiples manifestaciones. En otras palabras, para reconstruir su credibilidad como democratizadores, los países occidentales necesitan una articulación más transparente del nexo entre sus ideales y sus intereses en la región, insertada en un enfoque sin doble moral.

En relación con el contexto, dado que los nexos entre democracia, paz y desarrollo no son en modo alguno automáticos, la promoción de la democracia debería considerarse sobre todo una política de prevención de conflictos de largo plazo y estructural, en la que hay que perseguir simultáneamente la resolución de conflictos, el desarrollo económico y las organizaciones internacionales para lograr la democracia. Hoy en día no se puede concebir la democracia de forma aislada, sino sólo como parte de un conjunto más complejo de condiciones políticas, institucionales y económicas.

Hay recomendaciones políticas más concretas que también se pueden apuntar:

- Volver a diseñar las políticas de promoción de la democracia para atraer a los regímenes árabes autocráticos liberalizados que han eludido los intentos de democratización anteriores.
- Las políticas de promoción de la democracia deben adaptarse más a los países concretos, en particular en cuanto a su secuencia (primero las garantías constitucionales) y a los segmentos sociales que hay que atraer como socios (la sociedad civil y las contra-elites no son las mismas en todas partes).
- La integración en la arena política institucional de los movimientos políticos islamistas que respeten las normas constitucionales liberales puede enfocarse con una doble estrategia, de diálogo cultural con los defensores de la reforma islámica y de apoyo político a los gobiernos árabes que permitan la integración controlada de los islamistas.

## **Bibliografía**

- Ajami, F., "Iraq and the Arabs' Future", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2003.
- Albrecht, H. y O. Schlumberger, "Waiting for Godot": Regime Change Without Democratization in the Middle East", ponencia presentada ante la 4th Mediterranean Social and Political Research Meeting, Montecatini, 2003.

- Antonius, G., *The Arab Awakening, The Story of the Arab National Movement*, Hamish Hamilton, Londres, 1938.
- Ayyubi, N., *Overstating the Arab State*, I.B. Tauris, Londres y Nueva York, 1995.
- Bicchi, F., “Condizionamenti esterni e promozione della democrazia: relazioni euro – mediterranee in prospettiva comparata” [Condicionamientos externos y promoción de la democracia: las relaciones euromediterráneas en una perspectiva comparada], en F. Bicchi, L. Guazzone y R. Ragionieri (Eds.), *La democrazia nel mondo arabo. Stati, conflitti e società*, Il Mulino, Bologna (de próxima publicación).
- Binder, L., *Islamic Liberalism: A Critique of Development Ideologies*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- Brumberg, D., “Liberalisation Versus Democracy: Understanding Arab Political Reform”, *Working Paper N° 37*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.
- Carothers, T., “The Clinton Record on Democracy Promotion”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, septiembre de 2000.
- Carothers, T., “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy* 13/1, 2002.
- Carothers, T., “Promoting Democracy and Fighting Terror”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2003.
- Dahl, R.A., *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Ferrié, Jean-Noël, “Les limites d’une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord”, *Maghreb-Machrek*, 175, 2003.
- Gillespie, R. y R. Youngs (Eds.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*, Frank Cass, Londres y Portland, 2002.
- Guazzone, L. y D. Pioppi, “Democratization in the Arab World Revisited”, *The International Spectator*, N° 4/ 2004.
- Guazzone, L. (Ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of the Islamist Movements in the Contemporary Arab World*, Ithaca Press, Reading, 1995.
- Hourani, A., *The Arabic Thought in the Liberal Age 1798–1939*, Cambridge University Press, Cambridge, 1962.
- Hudson, M.C., “Arab Regimes and Democratisation: Responses to the Challenge of Political Islam”, en L. Guazzone (Ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of the Islamist Movements in the Contemporary Arab World*, Ithaca Press, Reading, 1995.
- Indyk, M., “A Trusteeship for Palestine?”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2003.
- Korany, B., R. Brynen y P. Noble, *Political Liberalization and Democratization in the Arab World, Vol. 2, Comparative Experiences*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.
- Lynch, M., “Taking Arabs Seriously”, *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2003.
- MERIP, “Preaching Democracy, Rewarding Authoritarian Rule”, *Middle East Report*, N° 226, 2003.
- Ottaway, M., *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003a.
- Ottaway, M., *Promoting Democracy in the Middle East: The Problem of US Credibility*, Working Paper N° 35, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003b.

- Rossi, E., *Documenti sull'origine e gli sviluppi della questione araba (1875-1944)* [Documentos sobre el origen de la cuestión árabe], Istituto per l'Oriente, Roma, 1944.
- Sadri, M. y A. Sadri (Eds.), *Reason, Freedom, and Democracy in Islam: Essential Writings of Abdolkarim Soroush*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Salamé, G. (Ed.), *Démocraties sans démocrates*, Fayard, París, 1993.
- Sartori, G., "How Far Can Free Government Travel?", *Journal of Democracy*, 6/3, 1995.
- Schlumberger, O., "The Arab Middle East and the Question of Democratization: Some Critical Remarks", *Democratization*, 7/4, 2000.

BARNETT R. RUBIN

# Propuestas para la estabilidad de Afganistán<sup>1</sup>

*Desde el inicio de la aplicación de los Acuerdos de Bonn, del año 2001, Afganistán ha hecho avances hacia la estabilidad. Sin embargo, el proceso desarrollado hasta ahora es sólo el principio del objetivo estratégico de conseguir un estado legítimo, efectivo y responsable. Esto exige también avanzar en la seguridad y en una base económica que le permita desarrollar sus actividades. La comunidad internacional debe comprometerse no sólo a corto plazo sino en las próximas fases del proceso de estabilización, algo que podría hacerse en el marco de un "proceso de Kabul", desarrollado en varias fases y con patrocinio y liderazgo de los propios afganos.*

Afganistán ha avanzado considerablemente hacia la estabilidad, desde el derrocamiento del régimen talibán por la coalición encabezada por Estados Unidos y la toma de posesión de la autoridad provisional basada en el Acuerdo de Bonn de 5 de diciembre de 2001, alcanzado con la mediación de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

El establecimiento de las principales instituciones que requiere la Constitución de 2004 representará el final de la aplicación de este acuerdo, que aborda el gobierno de transición —en espera del restablecimiento de una gobernanza constitucional permanente— y que se redactó y firmó en las conversaciones de la ONU sobre Afganistán celebradas en Alemania en noviembre y diciembre de 2001. La elección de la cámara baja del Parlamento (Wolesi Jirga) y de los consejos provinciales, fijada para el 18 de septiembre de 2005, señala el fin de dicho proceso de transición.

---

<sup>1</sup> Este artículo fue originalmente publicado como "Afghanistan: A U.S. Perspective", en Ivo H. Daalder, Nicole Gnesotto y Philip H. Gordon (Eds.), *Crescent of Crisis: U.S.-European Strategy for the Greater Middle East*, Brookings Institution Press y EU Institute for Security Studies, 2005.

Barnett R. Rubin es director de estudios del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York.

Traducción: Berna Wang

*El establecimiento de unas instituciones elegidas no constituye el final de la transición de Afganistán hacia la estabilidad*

El establecimiento de unas instituciones elegidas no constituye el final de la transición de Afganistán hacia la estabilidad. El objetivo estratégico de largo plazo del proyecto conjunto internacional-afgano es la construcción de un estado legítimo, efectivo y responsable. Esta construcción exige esfuerzos equilibrados y que se refuercen entre sí para establecer legitimidad, la seguridad y una base económica para ambas. Hasta ahora, los esfuerzos financiados por la comunidad internacional para establecer la legitimidad por medio de un proceso político (la única parte de obligado cumplimiento del Acuerdo de Bonn) han sido superior a los realizados para establecer seguridad y una base económica sostenible. El próximo objetivo estratégico debe ser incrementar la capacidad del gobierno y de la economía legítima para ofrecer a los afganos alternativas mejores que depender de la protección de los comandantes, la economía del opio y la presencia internacional para tener seguridad, medios de vida y servicios.

Afganistán no podrá sostener muchas de las nuevas instituciones con la asistencia extranjera. Con los niveles salariales actuales y los planes de dotación futura de personal, mantener el Ejército Nacional Afgano impondrá al final al gobierno un coste que se calcula en torno a 1.000 millones de dólares anuales. Esto equivale a casi el 40% de los ingresos calculados de los narcóticos en 2004. Para que Afganistán cubra el coste del ejército con el 4% del Producto Interior Bruto (PIB) legal, tendría que multiplicar más de cinco veces su economía legal. La Constitución exige que Afganistán celebre elecciones presidenciales y a la Wolesi Jirga cada cinco años, elecciones a los consejos provinciales cada cuatro y a los consejos de distrito cada tres años. Esto representa entre ocho y diez elecciones nacionales cada década. En la actualidad, cada elección (incluida la inscripción de votantes) cuesta a los donantes internacionales más de cien millones de dólares, lo que equivale al 40% de los ingresos interiores actuales al año del gobierno. Todo ello significa que los actuales esfuerzos corran el riesgo de dejar a Afganistán con unas elecciones que no se puede costear y un ejército bien adiestrado y equipado que no puede pagar.

### **Actores y misiones de la política internacional**

Desde el 11-S se han producido varias intervenciones políticas en Afganistán. Cada una de ellas tiene diferentes objetivos, aunque están relacionados:

- Operación Libertad Duradera, la acción militar en Afganistán dirigida por la coalición encabezada por Estados Unidos (Mando de Fuerzas Combinadas-Afganistán, o CFC-A), el primer frente de la "guerra global contra el terrorismo".
- La implementación del Acuerdo de Bonn de 5 de diciembre de 2001, dirigida por la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA).
- La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés), actualmente bajo el mando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que asiste a las autoridades afganas en la provisión de seguridad.
- Las tareas de recuperación, reconstrucción y desarrollo, inicialmente dirigidas por la ONU, instituciones financieras internacionales y agencias de donantes, y

actualmente por el Foro de Desarrollo de Afganistán y Grupos Asesores, presididos por el gobierno afgano.

En términos comparativos, el nivel total de recursos dedicados a Afganistán por la “comunidad internacional” es equiparable al mejor modelo. Sin embargo, el grado de esfuerzo sitúa a Afganistán muy por debajo de todas las operaciones realizadas en los Balcanes, Timor Oriental e Irak, e incluso por debajo de Namibia y Haití en los años noventa. El diagrama indica que Afganistán puede estar padeciendo una grave escasez de recursos o, como ha declarado su ministro de Finanzas Ashraf Ghani, que los actores internacionales persiguen la “construcción del estado a bajo precio” en Afganistán.

### *El CFC-A*

La Coalición es una operación militar cuyo principal objetivo es destruir las fuerzas que cometieron los atentados del 11-S (Al Qaeda), los restos del régimen talibán que les dieron cobijo y la rebelión contra el régimen que sustituyó a los talibán.<sup>2</sup> El CFA-A está bajo el mando del Mando Central del Departamento de Defensa de Estados Unidos (CentCom) y actúa en coordinación con las actividades encubiertas que realizan las agencias de inteligencia, principalmente la estadounidense CIA y el británico MI-6.

El objetivo antiterrorista del CFC-A ha entrado en ocasiones en conflicto con los objetivos de gobernanza de otras partes de la operación, especialmente debido a la dependencia del CFC-A de los comandantes (“caudillos”) afganos como socios militares, a los que ha ayudado y armado, sin importarles su implicación en violaciones de derechos humanos o en el narcotráfico. La formación de grupos armados fuera del control del gobierno va en contra de la cláusula del Acuerdo de Bonn que pide la incorporación de todas las fuerzas armadas a la autoridad del gobierno.<sup>3</sup> Desde 2003, el gobierno de Estados Unidos intenta reducir o eliminar progresivamente esta contradicción. Sin embargo, sus acciones siguen reforzando a los caudillos regionales, a los que la Coalición contrata numerosos servicios a precios exagerados. Además, la dependencia de los comandantes afganos ha sido sustituida, en cierta medida, por la dependencia de contratistas privados militares y de seguridad, que están armados como los militares, pero que no están sometidos a ninguna disciplina. Su conducta, incluida la protección de un número creciente de burdeles de Kabul, está suscitando indignación y resentimiento entre la ciudadanía.

---

<sup>2</sup> General John Abizaid, “Update on the Global War on Terrorism in the US Central Command Area of Responsibility”, Testimony before the US House of Representatives Armed Services Committee, 3 de marzo de 2004, en: [http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004\\_hr/040304-abizaid.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004_hr/040304-abizaid.pdf).

<sup>3</sup> Acuerdo de Bonn, V: 1.

*La UNAMA y la implementación del Acuerdo de Bonn*

La Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán, bajo la dirección del representante especial del Secretario General para Afganistán, tiene como objetivo principal “vigilar y asistir en la implementación” del acuerdo político que desembocó en la formación de las administraciones provisional y de transición, la adopción de la Constitución del 2004 y la elección del presidente Hamid Karzai.<sup>4</sup> El Acuerdo de Bonn fue concluido precipitadamente por los grupos afganos convocados por la ONU. Su propósito era establecer instituciones de gobierno para llenar el vacío creado por la destrucción del régimen talibán y bosquejar un proceso para aumentar la legitimidad y capacidad de ese gobierno. Estados Unidos presionó con fuerza a la ONU para que formara un gobierno afgano con rapidez, insistiendo en que los esfuerzos políticos se programasen para armonizarlos con los esfuerzos militares encabezados por ellos, y no al contrario. El Acuerdo de Bonn no es un acuerdo de paz entre partes enfrentadas, y no resolvió la guerra civil anterior. Su implementación se basa en la victoria de la Coalición, aunque esto no se menciona en el mismo.

Aparte de los procesos políticos (dos Loya Jirgas, Constitución y elecciones), el acuerdo también incluye procesos de reforma y de consolidación del estado. Menciona indirectamente las tareas de desmovilización, desarme y rehabilitación de ex combatientes, pero debido a las objeciones expresadas por los comandantes *muyahidín* en Bonn, sólo se refiere a la incorporación de estos y de otras fuerzas armadas a la autoridad de la autoridad provisional y su posterior reorganización.<sup>5</sup> El Anexo 1 pide también la asistencia de la “comunidad internacional” en la formación de unas nuevas fuerzas de seguridad.

El acuerdo pide asimismo otros procesos de consolidación del estado, como la reforma del poder judicial por medio de una comisión y el establecimiento de una Comisión del Funcionariado, de un banco central reformado y de una Comisión Independiente de Derechos Humanos para observar las violaciones y promover la educación en estos derechos. También exige que la UNAMA observe la situación de los derechos humanos. Sin embargo, no se fijaron plazos ni puntos de referencia para ninguna de estas actividades.

El Acuerdo de Bonn impone ciertas obligaciones a las autoridades afganas, cuyo cumplimiento supervisa y asiste la UNAMA, pero no impone ninguna a los estados miembros de la ONU, sin cuya asistencia y apoyo no puede aplicarse. De ahí que la ONU y el gobierno afgano estén en la curiosa pero habitual situación de depender de contribuciones económicas y de tropas de carácter voluntario de los estados miembros para cumplir unas obligaciones vinculantes.

---

<sup>4</sup> Acuerdo de Bonn, Anexo II.

<sup>5</sup> Acuerdo de Bonn, V: 1.



## *La ISAF*

El despliegue de la fuerza que se convirtió en la ISAF se solicitó en el Anexo 1 del Acuerdo de Bonn y fue autorizado posteriormente por el Consejo de Seguridad.<sup>6</sup> La ISAF actúa en virtud de un acuerdo bilateral con el gobierno afgano. Su misión es dar asistencia a las autoridades para proporcionar seguridad hasta que sus fuerzas de seguridad puedan hacerlo sin ayuda. En realidad, viene actuando como una coalición de voluntarios con un mando nuevo cada seis meses. Desde la ISAF IV, está bajo el mando de la OTAN, aunque sin la participación de Estados Unidos. Las naciones que han estado al mando de la fuerza hasta ahora son el Reino Unido, Turquía, Alemania y los Países Bajos, la OTAN, Alemania y Canadá; la OTAN y Canadá; la OTAN y el Eurocuerpo; y la OTAN y Turquía.

La misión principal de la ISAF, según los redactores del Acuerdo de Bonn, era supervisar la desmilitarización de la ciudad de Kabul y, posteriormente, de los centros urbanos provinciales, para permitir que el aparato del estado funcionase sin la presión de los caudillos y sus milicias. Por eso el Anexo 1 dispone la retirada de todas las demás fuerzas militares de las zonas donde está desplegada la ISAF. Sin embargo, en la práctica las milicias no se han retirado y se ha colaborado con ellas, legitimándolas de hecho como ejército de Afganistán.

La presencia de la ISAF en Kabul fue esencial para los acontecimientos políticos nacionales de los últimos tres años al impedir golpes de estado, pero hasta el otoño de 2003 no empezó a cumplir su misión de desmilitarizar Kabul y comenzó a acantonar armas pesadas. Las Fuerzas de la Milicia Afgana sólo se han retirado parcialmente, aunque es probable que la retirada se complete con el nuevo ministro de Defensa. La ISAF no se ha extendido a los principales centros provinciales, en parte por la oposición de Estados Unidos y en parte por la reticencia de otras naciones a proporcionar tropas. Los comandantes de la ISAF han expresado en reiteradas ocasiones su frustración porque la OTAN y sus capitales no les han dado el mandato ni los recursos necesarios para cumplir su misión.

## **Dilemas e indicadores actuales: la situación del estado afgano**

Comprender Afganistán exige lo que F. Scott Fitzgerald denominaba la prueba de una inteligencia de primera: “La capacidad de tener dos ideas contrarias en la mente al mismo tiempo, y aun así conservar la capacidad de funcionar”. Al analizar la situación económica, social y política del país, hay que evaluar tanto el nivel de los indicadores como su tendencia o dirección de cambio. Los niveles de los indicadores en Afganistán sitúan a este país entre los más inestables, pobres y proclives al conflicto del mundo, mientras que muchas tendencias son positivas. Las tendencias que no son claramente positivas —como el tamaño de los ingresos y activos derivados del narcotráfico, la seguridad de los civiles afganos y de los

*Los niveles  
de los  
indicadores  
en Afganistán  
sitúan a este  
país entre los  
más  
inestables,  
pobres y  
proclives al  
conflicto del  
mundo*

<sup>6</sup> Resolución 1.386 del Consejo de Seguridad de la ONU, 20 de diciembre de 2001.

derechos de propiedad, la corrupción y la calidad de la gobernanza local— exigen especial atención.

En la actualidad, el gobierno afgano goza de una legitimidad difusa, aunque se puede erosionar, pues aún no puede prestar servicios públicos básicos. Salvo en las zonas del país que han sufrido la parte más dura de la represión talibán, muchos afganos creen que la seguridad personal y especialmente la de la propiedad han disminuido desde la intervención de Estados Unidos, como consecuencia de la destrucción del riguroso aparato de la ley islámica de los talibanes y el empoderamiento de comandantes abusivos como parte de la guerra contra el terror. El gobierno de Karzai cedió el control de la mayoría de las localidades a estos comandantes, y los esfuerzos para desmovilizarlos y sustituirlos por una administración son lentos y comenzaron tarde, debido al retraso de la expansión de la ISAF en las provincias (propiciado por la oposición inicial de Estados Unidos al uso de fuerzas estadounidenses para la “consolidación de la nación”).

La economía de Afganistán sigue dependiendo de la producción de narcóticos más que ningún otro país del mundo. Ningún país puede establecer un gobierno y una estructura de seguridad sostenible y responsable cuando casi la mitad de su economía —la mitad más dinámica— se basa en la producción ilegal. De ahí que la economía del opio constituya una importante amenaza estratégica. Pero intentar eliminar casi la mitad de la economía de un país empobrecido y bien armado, mediante la aplicación de la ley, es también una receta infalible para la desestabilización.<sup>7</sup> Por tanto, no es extraño que Ashraf Ghani escribiera en *The New York Times* que: “Hoy, muchos afganos creen que no son las drogas, sino una guerra mal concebida contra las drogas lo que amenaza a su economía y su naciente democracia”.<sup>8</sup>

La política antinarcóticos en Afganistán presenta una confusión de objetivos. Su propósito no puede ser poner fin o siquiera reducir el consumo fuera de Afganistán, pues las políticas centradas en la oferta no pueden reducir la demanda de un producto adictivo. El objetivo de la lucha contra los narcóticos en Afganistán es generar estabilidad y el imperio de la ley en este país. Por tanto, la medida del éxito no es reducir la cantidad de adormidera que cultivan los campesinos, sino reducir el flujo de ingresos y la acumulación de riqueza de los traficantes y comandantes, al mismo tiempo que se mantiene un crecimiento adecuado de la economía legal (9% anual, según el informe del gobierno afgano *Asegurar el futuro de Afganistán*).<sup>9</sup> Reducir la producción de forma que aumenten los precios y, por consiguiente, aumente el valor de las reservas de los traficantes podría parecer un éxito, pero en realidad es un fracaso.

<sup>7</sup> Para una exposición más detallada, ver Barnett R. Rubin, *Road to Ruin: Afghanistan's Opium Economy*, Center for American Progress and Center on International Cooperation, New York University, Nueva York, 2004, en: <http://www.cic.nyu.edu/pdf/RoadtoRuin.pdf>.

<sup>8</sup> Ashraf Ghani, “Where Democracy's Greatest Enemy Is a Flower”, *The New York Times*, 11 de diciembre de 2004.

<sup>9</sup> *Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward*, informe elaborado por el gobierno de Afganistán en colaboración con el Asia Development Bank (ADB), el FMI, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial (marzo de 2004).

Afganistán es uno de los países más pobres del mundo. Sus indicadores de desarrollo humano no se parecen a los de ningún otro país de Asia: están empatados para el último puesto mundial con estados africanos como Burundi, Sierra Leona y Níger. Afganistán tiene aún lo que el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, patrocinado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), denomina “peor sistema educativo del mundo”. Pese al comienzo de los esfuerzos en el ámbito de la salud, la mortalidad materna, de lactantes e infantil sigue siendo la más alta del mundo.

En parte debido a la debilidad extrema de las instituciones y de la seguridad, los esfuerzos de reconstrucción económica están ahora atrapados en un “cuello de botella”. En los últimos tres años, la economía de la droga ha dado a Afganistán el doble de dinero que el esfuerzo de asistencia internacional. Los afganos ven la reconstrucción en gran medida a través de lo que les parece un despilfarro por parte de las agencias y ONG internacionales, y no en mejoras de su vida cotidiana. Esto ha provocado una dura reacción. A finales de marzo del 2005, el gabinete aprobó una ley que prohíbe al gobierno financiar o contratar a ONG.

La política sigue siendo inestable, con partidos débiles y una elite con poca coherencia o consenso sobre las normas del juego de la competencia política. Pese a las intenciones de los principales líderes y al sentimiento popular, el vacío organizativo en este ámbito suelen llenarlo facciones de carácter étnico, lo que crea temores y recuerdos de abusos pasados. Además, el sistema de justicia es totalmente inoperante. No puede abordar la delincuencia actual, mucho menos el legado de décadas de violencia masiva.

## **La oportunidad para el cambio**

El final de la implementación del Acuerdo de Bonn debería constituir un punto de referencia para la renovación del compromiso internacional, en lugar de la declaración del éxito y el comienzo de la retirada. Todos los actores internacionales en Afganistán deben volver a comprometerse públicamente a apoyar un proceso propiedad de, y dirigido por, los afganos. El Consejo de Seguridad de la ONU ha ampliado el mandato de la UNAMA hasta el 24 de marzo de 2006. La resolución identificaba como principales tareas futuras celebrar unas elecciones parlamentarias libres y justas, combatir los narcóticos, finalizar la desmovilización, desarme y reintegración de los grupos armados, seguir consolidando las fuerzas de seguridad afganas, seguir combatiendo el terrorismo, reforzar el sistema de justicia, proteger los derechos humanos, acelerar el crecimiento económico para garantizar que las reformas son sostenibles y fomentar la cooperación regional.<sup>10</sup>

La Coalición ha pasado de librar una guerra a un mandato de estabilización, mediante el establecimiento de Equipos de Provinciales Reconstrucción (PRT, por

---

<sup>10</sup> “Security Council Extends UN Mission in Afghanistan for Additional 12 Months, Unanimously Adopting Resolution 1.589 (2005)”, comunicado de prensa de la ONU, SC/8341, 24 de marzo de 2005.

En: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8341.doc.htm>.

*Una forma de reiterar el compromiso con todos estos objetivos por parte de los actores internacionales podría ser un “proceso de Kabul”*

sus siglas en inglés) y un “programa de lealtad” para reintegrar a los talibán que regresan. La OTAN, tras asumir el mando de la ISAF, ha establecido también estos equipos en un número cada vez mayor de provincias, y está estudiando la propuesta de Estados Unidos de unificar el CMC-A y la ISAF bajo un mando conjunto de la OTAN, con una misión común centrada en la estabilización.

Las instituciones financieras internacionales, Estados Unidos, la Unión Europea y otros gobiernos donantes han respondido con el aumento de los compromisos para la reconstrucción, en gran medida como respuesta al plan, coherente y con visión de futuro, que propuso el gobierno afgano en su informe *Asegurar el futuro de Afganistán*<sup>11</sup> (presentado ante la Conferencia de Berlín, que se celebró los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004).

Una forma de reiterar el compromiso con todos estos objetivos por parte de los actores internacionales podría ser un “proceso de Kabul”, que culminaría en una conferencia internacional de la que sería anfitrión Afganistán, y que estaría destinada a establecer el marco para el apoyo político, militar y económico más allá del Acuerdo de Bonn. Para consolidar los avances realizados hasta la fecha y seguir estabilizando Afganistán, este compromiso tendría que ser complementado por varios cambios importantes en la política bilateral e internacional sobre este país.

## **Recomendaciones**

Abordar las deficiencias de la seguridad:

- Poner fin a la rebelión neotalibán, sobre todo mediante la reintegración pacífica de los combatientes, una mayor transparencia en la política de detenciones, el establecimiento de una administración del estado en el cinturón tribal pastún y el fin gradual de las tácticas bélicas en la zona.
- Configurar los Equipos Provinciales de Reconstrucción dentro de una fuerza de estabilización de ámbito nacional y más integrada. Esto debería incluir equipos centrados en la reforma del sector de la seguridad y el afianzamiento de la administración del gobierno, así como unidades móviles regionales con un mandato más enérgico para apoyar la desmovilización de los grupos armados.
- Reorganizar la reforma del sector de la seguridad y sustituir el sistema por el que las principales naciones donantes son responsables, de forma independiente, de diversos sectores, por un único órgano de coordinación multilateral bajo presidencia afgana.
- Establecer funciones de vigilancia y supervisión como las que existen para el Ejército Nacional Afgano, para acelerar la reforma y mejorar la actuación de la policía y los tribunales.

<sup>11</sup> Securing Afghanistan's Future, *Op. Cit.*

Reforzar la gobernanza:

- Establecer un marco coordinado para la asistencia internacional sostenida, que permita la implantación de la Constitución y el desarrollo de un proceso político civil, incluido el apoyo a la Asamblea Nacional, ayuntamientos locales, el poder judicial y partidos políticos.
- Vigilar y mejorar los nombramientos administrativos provinciales y de distrito para eliminar a los funcionarios abusivos y corruptos, y respaldar los esfuerzos dirigidos a desarrollar consejos provinciales y de distrito elegidos.
- Respaldar medidas para implantar las disposiciones de la Constitución sobre pluralidad lingüística y garantizar el resurgimiento del bilingüismo en dari y pastún.
- Respaldar el desarrollo de un programa de justicia de transición equilibrado e imparcial, según un calendario afgano.

Crear una base para la reconstrucción sostenible:

- Romper el “cuello de botella” de la reconstrucción con un fondo o fuerza especial que elabore proyectos y estudios de viabilidad destinados a acelerar la construcción de carreteras, la generación de electricidad, la formación de maestros, la educación superior en conocimientos necesarios para la reconstrucción, la gestión del agua, el desarrollo urbano y la conservación del medio ambiente.
- Crear la capacidad humana necesaria para la reconstrucción por medio de la asistencia a la educación superior, centrada en conocimientos de gestión y planificación.
- Reforzar el sector público afgano:
  - Encauzar una parte creciente de la financiación de la reconstrucción por medio de cauces controlados por el gobierno afgano, como el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán.
  - Unificar las normas de adquisición de todos los donantes y la Coalición, a fin de garantizar transparencia y el aumento de la cantidad de bienes y servicios que se adquieren local y regionalmente.
- Usar la próxima revisión pública de gastos de Afganistán, del Banco Mundial, como foco para una iniciativa conjunta de Afganistán y los donantes destinada a apoyar las finanzas públicas y la sostenibilidad del sector público afgano, incluido el sector de la seguridad, y reducir el peso relativo del sector público internacional. Los donantes deben comprometerse con el plan del gobierno afgano de aumentar los ingresos nacionales a 1.500 millones de dólares anuales en el plazo de cinco años. Ésta podría ser la ocasión para iniciar la redacción de un Documento de Estrategia Provisional para la Reducción de la Pobreza.
- Implantar una estrategia antinarcoóticos que se centre inicialmente en aumentar las alternativas económicas a la economía del opio y en romper los lazos de alto nivel que unen a traficantes, funcionarios y comandantes; proporcionar crédito, seguridad, agua, acceso a la tierra, servicios de extensión y comercialización a los pequeños agricultores y agricultores sin tierras; reforzar la capacidad afgana

para hacer cumplir la ley, e implantar la erradicación de cosechas únicamente en las últimas fases.

- Reforzar el sector privado afgano mediante el establecimiento de un órgano conjunto —público y privado, afgano e internacional— para identificar oportunidades de comercialización internacionales para Afganistán, especialmente para la agricultura comercial de alto valor, y fomentar la inversión en estas áreas.

Desarrollar la cooperación regional:

- Respaldar acuerdos que reduzcan los costes del transporte y el tránsito mediante la mejora de carreteras, la construcción de vías férreas y la armonización de trámites fronterizos y aduaneros con todos los países vecinos.
- Desarrollar el comercio interno y regional de energía y agua.
- Crear un régimen regional de mercados laborales, formación y mano de obra que permita a los afganos encontrar empleo dentro de la región, intercambiar y transferir capacidades humanas y aprovechar las instituciones de formación regionales.
- Establecer instituciones regionales para combatir los narcóticos y la propagación de enfermedades como el VIH/SIDA, la malaria resistente a los fármacos y la tuberculosis.
- Iniciar programas de cooperación transfronteriza en regiones fronterizas con carencias (Badajshán, Línea Durand, Sistán-Baluchistán) que puedan derivar progresivamente en programas más amplios de seguridad y desarrollo.
- Establecer un fondo fiduciario para financiar programas de cooperación regional, que incluyan a Afganistán como parte del presupuesto de reconstrucción general.
- Garantizar que las tensiones entre Estados Unidos e Irán no desestabilizan Afganistán.

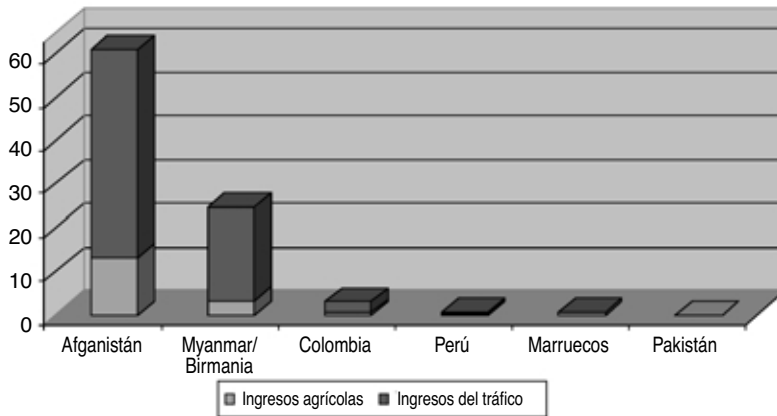
## **Conclusiones**

La renovación del compromiso público de todas las partes con los objetivos de las próximas fases del proceso de estabilización demostraría el tesón internacional y reforzaría la coordinación entre las principales líneas de actividad necesarias. Es importante la propuesta de un “proceso de Kabul” para formular y coordinar la política nacional e internacional en Afganistán más allá del Acuerdo de Bonn. Al contrario que en el caso de este acuerdo, tendría lugar en Afganistán, bajo patrocinio afgano, e incluiría varias fases y no sólo una resolución, acuerdo o conferencia de carácter único.

Afganistán sigue necesitando un apoyo internacional integrado y coordinado para permitirle ocupar su lugar como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional de estados. Los atentados del 11-S mostraron que la interdependencia de la seguridad global es una realidad, no un ideal abstracto. Un portavoz del Ministerio de Defensa se hizo eco de este reconocimiento cuando anunció la modesta contribución de personal médico afgano para ayudar a las víctimas del

tsunami en Asia: “Tenemos nuestros propios problemas, pero formamos parte de la familia de las naciones”.<sup>12</sup> De otros depende ayudar a Afganistán a reincorporarse plenamente en esa familia.

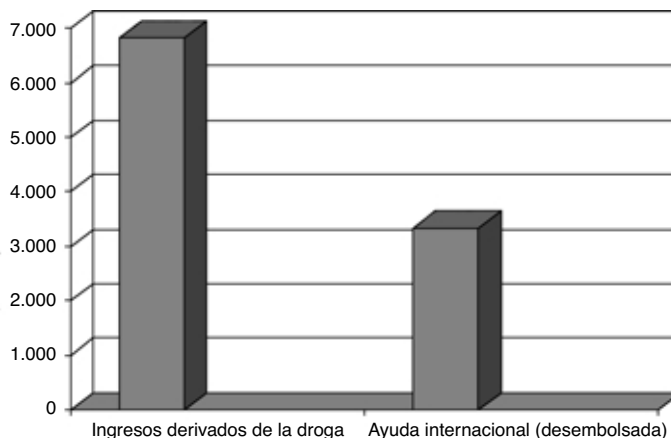
**Figura 1**  
**Ingresos relacionados con los narcóticos como porcentaje del PIB legal (basado en cálculos de la UNODC y la INCB, varias fechas, 2001-2004)**



Nota: No se dispone de estimaciones de los ingresos procedentes del tráfico en Pakistán.

<sup>12</sup> General Azimi, portavoz del Ministerio de Defensa afgano, comunicado de prensa de la Embajada de Afganistán, Washington DC, 6 de enero de 2005, en: [www.afghanembassy.net/press\\_releases.html](http://www.afghanembassy.net/press_releases.html).

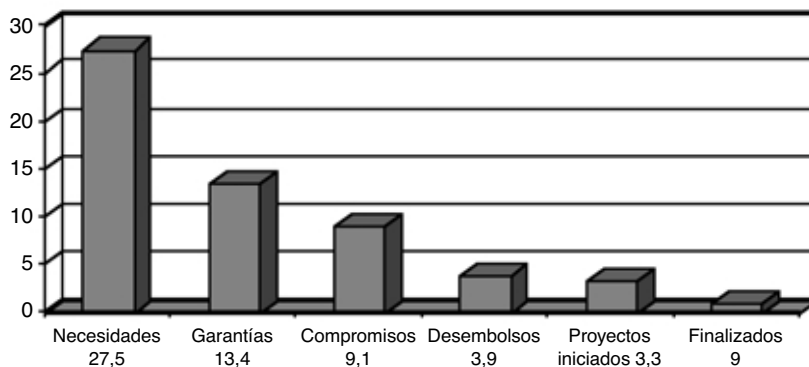
**Figura 2**  
**Ingresos procedentes del opio comparados con la ayuda internacional a Afganistán (2002-2004, en millones de dólares)**



\*Fondos de ayuda desembolsados para proyectos de ayuda y reconstrucción en curso o finalizados desde octubre de 2001.

**Figura 3**  
**Asistencia para la reconstrucción: cuellos de botella en la implementación**

■ Miles de millones de dólares



**Fuente:** Afghanistan Donor Assistance Database, 16 de febrero de 2005.

**Necesidades:** Durante siete años, basado en *Asegurar el futuro de Afganistán*.

**Garantías:** Total garantizado en la Conferencia Internacional para la Ayuda a la Reconstrucción a Afganistán celebrada en Tokio, enero de 2002, para los cinco primeros años de reconstrucción (5.200 millones de dólares), más garantías formuladas en la conferencia de garantías de Berlín de marzo-abril de 2004 para los años 2004-2006 (8.200 millones de dólares).

**Compromisos:** Total comprometido a febrero de 2005 (9.100 millones de dólares).

**Desembolsos:** Total desembolsado a febrero de 2005 (3.900 millones de dólares).

**Proyectos iniciados:** Total de desembolsos para proyectos en curso o finalizados (3.300 millones de dólares).

**Proyectos finalizados:** Total de gastos en proyectos finalizados (900 millones de dólares).



BICHARA KHADER

# Hacia un nuevo diálogo cultural euromediterráneo

*La relación cultural euromediterránea y euroárabe atraviesa un momento crítico y está marcada por las deformaciones de la realidad, visiones distorsionadas y estereotipos y percepciones negativas que enturbian seriamente las relaciones de vecindad. El rechazo y el desconocimiento del otro se presentan en ambas orillas del Mediterráneo. En un lado, la sensación de injusticias permanentes y de atropello cultural; en el otro, visiones del Islam como una religión de violencia o discursos que interesadamente manipulan el fenómeno de la inmigración, especialmente árabe y musulmana, planteándola como un peligro. En un contexto de vecindad y en un mundo cada vez más conectado a todos los niveles, esto supone riesgos para el futuro que es necesario atajar cuanto antes. Una nueva y auténtica plataforma cultural para el conocimiento mutuo y el intercambio es hoy más necesaria que nunca.*

Bichara Khader es director del Centro de Estudios sobre el Mundo Árabe Contemporáneo de la Universidad Católica de Lovaina.

## **Diálogo cultural y representaciones colectivas**

1. Más allá del entusiasmo lírico que se desprende en las grandes reuniones diplomáticas sobre “la solidaridad y la fraternidad euromediterráneas”, la realidad es desoladora: la relación cultural euromediterránea y euroárabe está resquebrajada, partida. Esta situación ya no es sostenible. Por tanto, es absolutamente necesaria una plataforma cultural en el Mediterráneo, hoy más que nunca. Es hora de romper con las retóricas inculporatorias y las polaridades negativas y antagonistas y de rechazar las ideas preconcebidas y los análisis simples, que imputan a una cultura o religión la causalidad inmediata de los problemas económicos, sociales y políticos que atenazan, sobre todo, la orilla sur del Mediterráneo, y envenenan las relaciones de vecindad. Estos análisis que se sitúan fuera de la historia, la geografía y las ciencias humanas conducen inexorablemente a una simplificación peligrosa de las verdaderas herencias de una larga historia, en la que los vencedores de la geopolítica ejercieron su fuerza sin medida.

2. Un auténtico diálogo cultural entre los pueblos del Mediterráneo no puede abordarse sin una lectura crítica de una historia común, pasada y reciente, para comprender la construcción de los imaginarios colectivos a ambos lados. También, y especialmente, sin la función instrumental de una lectura del pasado que procede de una voluntad de sacralizarlo más que la necesidad de superarlo, para imaginar un futuro solidario en el Mediterráneo.
3. El diálogo cultural pasa en primer lugar por el trabajo de los historiadores, para cerrar las páginas sombrías de la historia e inventar una nueva modalidad de convivencia. Pero resultará en vano pretender cerrar el pasado antes de haberlo abierto a todos, ya que la batalla del futuro también se libra sobre el terreno del pasado.
4. Desde este punto de vista conviene analizar correctamente, por un lado, la construcción histórica de las representaciones colectivas y la relación con la alteridad, a ambos lados del Mediterráneo y, por otro, preguntarse cómo inscribir las referencias al pasado en una dinámica de coexistencia pacífica y no en una dinámica de “revancha” y violencia. De forma paralela a estas dos cuestiones, resulta imperativo proceder a un trabajo de “memoria” para evitar una instrumentalización del pasado en los combates políticos actuales.
5. La relación cultural entre Europa y el sur de la misma, sobre todo el árabe-musulmán, está marcada por una serie de estereotipos y representaciones negativas. El estereotipo obedece a un proceso simple de fabricación: la confusión de lo accesorio y lo esencial, de lo general y lo concreto y, en el ámbito sociológico, de lo singular y lo colectivo. Portador de una definición del “Otro”, el estereotipo es el enunciado de un saber colectivo que pretende ser válido en cualquier momento histórico. Por ejemplo, poner a ciertos pueblos del Sur la etiqueta de fanáticos, integristas y terroristas se corresponde perfectamente con imágenes estereotipadas que desvelan el rechazo al diálogo y, sobre todo, una cultura tautológica en la que se excluye cualquier análisis crítico, en beneficio de ciertas definiciones “esencialistas”.
6. Paradójicamente, cuanto más cercano está alguien, más estereotipos alimenta. ¿Por qué el Oriente turco-árabe obsesiona a Occidente desde hace tanto tiempo? Sin duda, porque es la “diferencia de lo más cercano”, “el extranjero más íntimo”. Un elemento constitutivo del Yo europeo. Comprenderlo es romper con esos binomios traumatizantes (Oriente/Occidente, Islam/Cristianismo, Norte/Sur, lo Semejante/lo Diferente, Ellos/Nosotros) para inventar nuevas modalidades de convivencia mediterránea.
7. En Europa, el problema de la alteridad (árabe y musulmana, sobre todo) se plantea de forma aguda, precisamente a causa de las complicidades de la historia y de la proximidad geográfica. Catorce siglos de continuos roces entre el Islam y Europa han producido un imaginario colectivo europeo que

continúa, hasta hoy mismo, intoxicando las relaciones entre ambas orillas y entorpeciendo la comunicación intercultural. Un buen número de los estereotipos actuales son heredados del periodo colonial (fanatismo, rechazo de los valores occidentales y la supuesta incompatibilidad del Islam con el desarrollo y la democracia). La percepción se volvió aún más negativa tras el fin del sistema bipolar. Al peligro amarillo (japonés o chino), al peligro rojo (la Unión Soviética), parece seguir, en las mentes occidentales, el peligro verde, el del Islam, como si Occidente sólo pudiera afirmarse oponiéndose. De esta forma, Oriente —sobre todo el mundo árabe—, se convierte en sinónimo de amenaza, en la más pura lógica de los que ensalzan el choque de civilizaciones. Y lo que resulta aún más preocupante: para comprender la violencia que hace estragos en el mundo árabe, se recurre al Corán. Se recuerda hasta la saciedad la importancia de la *yihad* (traducida de forma abusiva como guerra santa) en el Islam, y se insiste en la propensión de los musulmanes al terrorismo. Para explicar la violencia y el fanatismo bajo otros cielos (Irlanda, India, Colombia, España o África) contribuyen todas las ciencias humanas. Pero en el imaginario colectivo occidental, el Islam (el Oriente árabe en concreto) es una especie de “agujero negro”, una “zona de tinieblas” insondable. Lo que allí ocurre, dicen, no es más que el mal, la barbarie y el fanatismo.

8. Estas representaciones denotan una indignancia de pensamiento y una postura perezosa y cómoda, pero especialmente perniciosa. El papel de los medios de comunicación (y del mundo del cine y de la canción) en la reproducción de esos estereotipos no puede pasarse por alto. Refleja la dictadura que ejercen los audímetros sobre la información y que, con frecuencia, obliga a los medios a servir la misma comida, aderezada con clichés y frases hechas que abren unas brechas irreparables en la coexistencia armoniosa entre los pueblos y en el interior de cada uno de los estados.
9. Se impone con urgencia entender a Oriente (árabe y musulmán) de otra forma que no sea en términos de amenaza o invasión. Dichos fantasmas, se expresan, desgraciadamente en las novelas, los panfletos, incluso en los trabajos universitarios. La colaboración euromediterránea, iniciada en 1995, no parece haber exorcizado los temores de Europa. Por otra parte los discursos alarmistas sobre la inmigración, sobre todo la ilegal, tienden a transformar el Mediterráneo, rodeado de cordones sanitarios que separen la Europa “civilizada” de los “alborotadores” del Sur. En resumidas cuentas, la reactivación del mito “neoandaluz” (evocación del periodo andaluz de coexistencia entre las tres religiones monoteístas) y toda la retórica sobre el “Mediterráneo reinventado” no deben ocultar el hecho innegable que revelan los sondeos de opinión: la percepción negativa del Islam y de los demás árabes en todos los países de la Unión Europea.
10. Desde este punto de vista, acoger en la Europa del mañana un país de gran mayoría musulmana (Bosnia, por ejemplo) no sólo ayudaría a cam-

*Se impone  
con urgencia  
entender a  
Oriente  
(árabe y  
musulmán) de  
otra forma  
que no sea en  
términos de  
amenaza o  
invasión*

biar el paisaje de las representaciones geopolíticas del Mediterráneo “rompiendo la idea de una fractura étnico-religiosa en dicha región”, sino que también supondría un magnífico elemento pedagógico para el diálogo cultural.

11. El trabajo de deconstrucción del imaginario colectivo negativo sobre el Otro debe también aplicarse a los países del sur del Mediterráneo, sobre todo a los países árabes. Al igual que los europeos, ellos también tienen una visión deformada, especialmente sobre el Occidente próximo y lejano. Obviamente esta visión no es unívoca, puesto que Occidente fascina y repugna a la vez (ya que al mismo tiempo es afectuoso y repudiador). Atrae por su arte de gobierno, las libertades de sus ciudadanos y los avances técnicos, económicos y sociales, y repugna por el hecho de que se percibe demasiado seguro de sí mismo y dominador.
  
12. Hoy en día el mundo árabe vive en una situación defensiva tal que ningún esfuerzo serio de autocrítica parece posible, tal es la preocupación por afirmar una identidad que se considera constantemente agredida. De hecho, cuando se leen textos árabes sobre la identidad, llama la atención constatar que no es tanto la identidad en sí lo que preocupa, sino la identidad en relación con los demás: con Israel, Europa, Occidente, con los no-musulmanes y con los países vecinos no-árabes. Es el binomio “yo-el otro” el que define la identificación cultural árabe, como si la existencia del otro presupusiera la conciencia de sí mismo, como si el otro (en este caso, Occidente) fuera en realidad un segundo yo mismo. Todo esto lleva a una paradoja: el mundo árabe pretende ser el artífice independiente de su propia historia, pero al mismo tiempo se manifiesta como “incapaz de pensarla de otra forma que no sea en referencia a ese Otro que se combate”. Así, la escritura histórica del Sur permanece prisionera del yugo étnico, que desemboca en una sobrevaloración del pasado “glorioso” y en una cultura “victimaria” que pone trabas a un discurso innovador.
  
13. La historia del mundo árabe ha estado jalonada desde hace varios siglos por acontecimientos dolorosos de los que Europa no puede quedar eximida de responsabilidad: expedición de Napoleón en Egipto y Palestina 1798-99, balcanización del mundo árabe en el periodo colonial, colonización de Argelia, establecimiento de un estado judío en el corazón del mundo árabe (1948), guerra de Suez (1956), sin contar con todas las demás guerras que han ensangrentado sus poblaciones en el transcurso de las últimas décadas. Que Occidente, desde hace varios siglos, ha dominado, ocupado y dividido el espacio árabe y ha adquirido una superioridad técnica, científica y militar está fuera de toda duda. Que Occidente haya sido, hasta hace poco, menos sensible al sufrimiento del pueblo palestino y que haya pretendido defender sus intereses, aunque fuese al precio de ignorar los intereses legítimos de los árabes (en África del Norte y en Oriente Medio) son, para la mayoría de los árabes, las pruebas fehacientes.

14. Pero lo que resulta pernicioso en cualquier representación colectiva, sobre todo la que tienen los árabes con respecto a Occidente, especialmente Europa, es el fantasma de la conspiración, como si la única preocupación de Occidente fuera sojuzgar a los árabes para tomar el control de su espacio y sus recursos. Esta actitud, que podría explicarse en parte por la relación pasada entre Europa y el mundo árabe, entraña sin embargo el riesgo de una tirantez doctrinal, de una crispación irreversible de las posturas, incluso de una escalada de la violencia que no beneficia a nadie. Y eso sin contar con que una actitud de oposición sistemática que se nutre del sufrimiento pasado no permite pensar en el futuro mediterráneo en términos de buena vecindad.
15. La reafirmación identitaria es sin duda una de las formas de resistencia cultural de árabes y musulmanes. Pero no debe necesariamente implicar el rechazo hacia el Otro, sobre todo hacia Occidente. Al contrario, debe tender aún más a valorar su propia herencia, enriquecida por la contribución positiva de otras culturas y la negociación de una nueva relación con Europa, basada en el respeto mutuo.
16. Dichas consideraciones sobre las representaciones colectivas no sólo plantean la relación con el otro sino la relación de cada cultura con el pasado y la memoria. Porque las identidades mediterráneas constituyen una acumulación de experiencias que echan sus raíces en el fondo de la historia, de traumatismos antiguos y más recientes, de heridas aún abiertas; se trata de comunidades encerradas en su propia desgracia. El testimonio de la memoria es tan fuerte, de Serbia a Argelia, pasando por Bosnia y Palestina, que los pueblos del Mediterráneo parecen anclados en su pasado, de modo que se tiene la sensación de que el pasado ha secuestrado al futuro, sobre todo cuando aquél está salpicado de terribles sufrimientos, o al contrario, está adornado hasta el punto de representar una especie de referente histórico.
17. Sin duda alguna los pueblos tienen una memoria colectiva y ésta es un elemento constitutivo de la identidad. Sin embargo, hay que velar por que la fidelidad a una memoria construida no choque frontalmente contra el saber histórico controlado. El diálogo cultural en el Mediterráneo, ya sea entre su orilla norte y sur o incluso en el interior de cada estado, pasa por un trabajo sobre la memoria para integrar la memoria del Otro. Esto se puede aplicar a los países de la ex Yugoslavia, pero sobre todo al conflicto árabe-israelí, que estructura la problemática relación entre los árabes (e incluso los musulmanes) y Occidente en el sentido más amplio, y que sigue siendo un obstáculo fundamental para un diálogo cultural renovado. Este conflicto permanecerá sin solución mientras no se establezcan claramente las responsabilidades en tragedias cuyo poder traumático no depende únicamente del recuerdo, sino de la vivencia cotidiana de las poblaciones afectadas.
18. Reconocer el sufrimiento del Otro resulta primordial no sólo por su valor "terapéutico" (efecto de cura), sino por su valor restaurador (rectificación de los

*Los pueblos palestino e israelí, encerrados en el círculo infernal de la violencia, deben inventar otro camino emancipador para salir de la vorágine*

errores cometidos) y liberador (liberación de la historia de las trampas de la memoria instrumental). Reconocimiento de los errores, reparación, reconciliación y perdón: así es la nueva utopía mediterránea capaz de extraer a los pueblos de su victimología.

19. La persistencia del conflicto árabe-israelí no sólo produce efectos devastadores sobre los imaginarios cruzados, sino que ha llevado a sus protagonistas, sobre todo desde 1948, a construir una legitimidad que niega radicalmente la del adversario. Sin embargo, los pueblos palestino e israelí, encerrados en el círculo infernal de la violencia, deben inventar otro camino emancipador para salir de la vorágine. Esto pasa en primer lugar por la subversión de la lógica que desde hace tanto tiempo estructura sus relaciones: la negativa, de la fuerza y el poder. Israel, puesto que ha sido el vencedor de la geopolítica, debe hacer gala de una gran audacia para integrar la historia del Otro, la de los palestinos. Todo ello implica otra lectura histórica y la revisión de buena parte de sus mitos fundadores.
20. En cuanto a los palestinos, no pueden seguir batiéndose con clichés del tipo: "Israel acabará por desaparecer, como desapareció el reino latino de los Cruzados". Los mitos movilizan a las masas pero inmovilizan el pensamiento y ponen trabas a un discurso adecuado. Ha llegado el momento de esforzarse por lograr despertar la conciencia crítica, mejor informada sobre los auténticos desafíos y opciones. Este despertar va acompañado de una reflexión sobre sí mismo, para sojuzgar el pasado e inventar el futuro. Los muertos deben ceder el paso a los vivos.
21. Huelga decir cuántos israelíes y palestinos tienen necesidad de otro planteamiento moral, otra relación con la memoria, otra consideración por el adversario y, sin duda, de dirigentes capaces de proponer a sus pueblos algo más que venganzas estériles y muros de separación.
22. El conflicto palestino-israelí enfrenta a dos pueblos de larga memoria, que reivindican, cada uno a su manera, una especie de monopolización victimaria. Resulta cómodo adoptar la postura de la víctima y justificar por las adversidades sufridas en el pasado o el presente un derecho prioritario a la compasión. Esta actitud no lleva a ninguna parte. Por eso, el reconocimiento del sufrimiento del Otro y los temores que lo atormentan es una condición esencial del encuentro lógico, la única susceptible de hacer replantearse el uso instrumental de una historia-alegato, invocada, con demasiada conveniencia, no tanto para aclarar el pasado como para afianzar el presente.
23. Si tiene tanta importancia una solución equitativa del conflicto palestino-israelí y, por extensión, del conflicto árabe-israelí, es porque dicho conflicto (más que los demás en el Mediterráneo) ocasiona un sufrimiento incalculable e injusticias flagrantes, tiene una secuela trágica desde hace más de sesenta años, sigue marcando de forma duradera la relación de Europa con el Medite-

rráneo del sur, salta de su espectro geográfico y envenena el clima en la región y en otros lugares, al mismo tiempo que contribuye en gran parte a la dilapidación de recursos considerables, humanos y financieros, tan necesarios para la construcción de un futuro compartido. El descarrilamiento del proceso de paz y el endurecimiento de las posturas bloquean cualquier avance significativo de la colaboración euromediterránea, sobre todo en el aspecto político y cultural. Y Europa es consciente de ello. Por ello debe multiplicar sus esfuerzos para ayudar a retomar el diálogo entre los adversarios, con el fin de forzar una solución pacífica en la que se respeten las resoluciones de Naciones Unidas.

24. Además, la solución equitativa del conflicto palestino-israelí será la prueba más dura de la política exterior y de seguridad común en el transcurso de los próximos años. Una solución que será valorada, entre otras cosas, a tenor de los resultados obtenidos en la negociación árabe-israelí .

## **Diálogo cultural y religiones**

25. En la historia pendular del Mediterráneo, hecha de flujos y de reflujos, de conquistas y de reconquistas, de victorias y de derrotas, la religión ha servido a menudo de estandarte para galvanizar las energías (guerras santas), para movilizar a los hombres y para legitimar las empresas de conquista, de expansión, hasta de reconquista o de “regreso a la tierra ancestral”. Todo esto vale tanto para el Islam (con la expansión islámica durante los primeros siglos) y el Cristianismo (con las Cruzadas, la conquista de América y la colonización), como para el Judaísmo (con el establecimiento del estado de Israel en Palestina). Pero, si bien es cierto que la “religión” ha desempeñado y desempeña todavía un papel de legitimación y de movilización en las guerras pasadas y presentes, no es menos cierto que “la violencia religiosa” ha sido cebada más por las divergencias internas en cada religión monoteísta que por las divergencias entre religiones. Los trabajos de los historiadores y los análisis geopolíticos lo demuestran suficientemente.

En consecuencia, es necesario dejar de hablar a diestro y siniestro de “guerras de religiones” y zanjar esa retórica falaz y peligrosa sobre la “violencia estructural” consustancial a tal o cual religión. No hay “religiones de la espada” y “religiones de la paz”. Es el uso que hacen los hombres de ellas lo que las convierte en guerreras o pacíficas. Afirmar que la religión cristiana ensalza la tolerancia es hacer alarde de una gran amnesia histórica. Afirmar, de forma contraria, que el Islam no es más que fanatismo y violencia, es injuriar siglos en los que el Islam brilló en todo su esplendor por su creatividad y su tolerancia.

26. Dicho esto, es cierto que en el Mediterráneo se asiste, sobre todo desde hace un cuarto de siglo, al recrudecimiento de los integristos religiosos en el seno de las tres religiones monoteístas. Este extremismo refleja más la manipula-

ción de la religión que la vuelta a lo religioso y es, en todo caso, el producto de una época marcada por las incertidumbres, la carencia de sentido y una globalización mal controlada y, en cuanto a los países del sur del Mediterráneo, por las crisis económicas, el cierre de los sistemas políticos y las injusticias flagrantes. Sólo actuando sobre estos ámbitos se podría extirpar el extremismo religioso del interior de las sociedades que lo sufren y, por tanto, contribuir a una mejor seguridad en el Mediterráneo. Obviamente no se conseguirá nada desencadenando guerras sangrientas que sirven de excusa para nuevas formas de extremismo.

El diálogo interreligioso puede resultar igualmente útil. Pero no podrá aportar una contribución decisiva si no va acompañado de una enseñanza de la historia comparada de las religiones, de una ruptura con los discursos narcisistas y de una superación de los dogmatismos para entender al Otro, no como un adversario religioso, sino como un copartícipe en la construcción de la paz.

27. Occidente también debe realizar un esfuerzo de introspección y tal vez de replanteamiento, dejar de ver la cuestión “religiosa” en los sobresaltos del mundo y permitir a los Otros participar en la creación de un sentido. Todo ello requiere dejar a un lado las ideas superficiales sobre religiones “eternas” e “inmóviles” y trasladar el debate hacia el análisis sociológico, antropológico y político de las sociedades, sobre todo musulmanas, en la diversidad de sus trayectorias históricas. El objetivo sería demostrar, en oposición a los partidarios de la escuela culturalista, que no solamente las sociedades que bordean el sur y el este mediterráneos se transforman, sino que ofrecen una multitud de formas de articulación del aspecto religioso y de la política que permiten entresacar un espacio político, cuanto menos una laicidad, o secularización y, por tanto, democracia y pluralismo.
  
28. Admitir que las sociedades se transforman es también reconocer que el Islam interpretado y vivido, el Islam-contexto, no es siempre la copia calcada del Islam-texto. Nada más lejos. Históricamente, los dogmas se han reinterpretado en función de la evolución de las sociedades. La Iglesia del periodo de las Cruzadas, de la Inquisición y de las hogueras, no es la Iglesia del Vaticano II, de la oración ecuménica de Asís, etc. El Islam no es una excepción a la regla. Él también es capaz de abrirse a las nuevas ideas de libertad, de igualdad de sexos y de fraternidad entre todos los pueblos. Y precisamente porque esta modernización interna está en marcha, los integristas de toda calaña intentan desvirtuarla en un combate de retaguardia para preservar “el pedestal de la fe” y evitar “la pérdida moral” de las sociedades musulmanas. Considerar el Islam como “una religión retrógrada” y a las sociedades musulmanas como “sociedades petrificadas”, como se suele oír, no sólo es hacer alarde de desconocimiento de la historia comparada de las religiones sino, sobre todo, significa negar al Islam cualquier capacidad de adaptarse a las exigencias de los tiempos modernos. Sin embargo, el Islam se adapta. Pero como bien destaca un escritor árabe, su capacidad de adaptación va



en función de la percepción que tiene de sí mismo: cuando no es reaccionario o revanchista o víctima, el Islam está dispuesto a abrirse a las culturas vecinas, a nutrirse de las mismas y, a veces, a sembrarlas con su propia locuacidad. Cada vez que el Islam ha tomado conciencia del papel eminentemente positivo que podía desempeñar, su colaboración con la cultura universal ha sido inventiva, generosa y sin segundas intenciones. Partiendo del principio de que ninguna cultura crea una civilización sin fricciones con otras culturas, el Islam se perfecciona en el contacto con aquellos que lo respetan... Y al contrario, cada vez que se siente oprimido o infravalorado, se tensa por completo, dejando hablar a sus reminiscencias negativas y su amargura.

## **Migraciones y diálogo cultural**

29. Las migraciones han marcado la historia de los pueblos europeos. Empujados por la miseria, la desgracia o el afán de conseguir nuevos horizontes, los europeos se dispersaron por los cuatro rincones del universo, sobre todo por el Nuevo Mundo. La industrialización del continente europeo invirtió la tendencia, sobre todo a partir de finales del siglo XIX. Polacos, italianos, españoles, portugueses y griegos salieron de su país para ganarse el pan en los países europeos de vieja industrialización. Aunque de religión cristiana, estos emigrantes tuvieron que someterse al duro aprendizaje de la vida en otras sociedades. La expatriación se vivía como una "prueba necesaria" y su vida de extranjeros no estaba libre de dificultades. Su integración no fue un mar de calma. Ellos también experimentaron la angustia y sufrieron la hostilidad del país receptor. El hecho de ser europeos y cristianos no los salvó de los prejuicios: en Francia y en otros lugares, ya por los años treinta parecía que eran demasiados, que hacían reinar un clima de terror, que no se integraban. El tiempo transcurrió. Y estos antiguos emigrantes europeos se fundieron en las sociedades que los acogieron.
30. La inmigración de los países musulmanes en Europa es más tardía: está relacionada con la descolonización, con la fase de reconstrucción europea tras la II Guerra Mundial y con el agotamiento de los yacimientos tradicionales de la inmigración intraeuropea. Esta inmigración puede ser paquistaní o india en Inglaterra, turca y kurda en Alemania, magrebí en Francia, Bélgica o en Holanda. Es trabajoso estimar el número, porque muchos de estos inmigrantes se nacionalizaron o nacieron como ciudadanos europeos, con lo que desaparecen en las estadísticas como extranjeros. Pero se puede aventurar la cifra de quince millones en una población europea de 380 y pronto, con las próximas ampliaciones, de 500 millones. De estos quince millones los magrebíes, o las personas de origen magrebí, representan entre cinco y seis millones.
31. Tras estas cifras, hay un cambio en la naturaleza misma del fenómeno migratorio, puesto que en cincuenta años se ha pasado de una inmigración

de trabajo (fundamentalmente masculina, concentrada en los núcleos duros de la industria o en las minas de carbón, y vivida como temporal) a una inmigración de instalación. Con el cierre de las fronteras europeas a nuevos flujos a partir de 1973 y las primeras medidas destinadas a regularizar a los inmigrantes, se produjo a un cambio cualitativo: feminización, rejuvenecimiento, visibilidad y aumento de la tasa de dependencia. También es un cambio cuantitativo, ya que la reagrupación familiar hace crecer el número de extranjeros, mientras que se desarrolla una inmigración clandestina que nada parece atajar: ni controles marítimos, ni la policía fronteriza, ni las medidas técnicas de vigilancia costera, como el costoso sistema integral de vigilancia del estrecho (SIVE), valorado en 66 millones de euros. En resumen, el proceso migratorio cambia de naturaleza.

32. Si la cuestión de la inmigración, sobre todo árabe y musulmana, interpela a los europeos es porque se ha convertido, especialmente desde 1973, en el "objeto privilegiado sobre el cual tiene lugar la proyección fantasmal de los problemas de las sociedades europeas", una proyección que desahoga con la inmigración las angustias de los europeos frente a las dificultades del presente y a la incertidumbre del futuro. Europa entera parece afectada por un reflejo del miedo frente a una inmigración vinculada al Islam. Quedaba patente antes del 11 de septiembre y todos los sondeos de opinión daban testimonio de ello. Aún más después del 11 de septiembre, donde la amalgama, en el ámbito popular, entre Islam y terrorismo, arraiga en los pensamientos. En realidad, parece que Europa se crispa ante la perspectiva de un mestizaje acrecentado y la percepción de un replanteamiento de su identidad y sus valores.
33. Esta angustia difiere en intensidad de un país a otro, pero afecta a todos los países enfrentados a la inmigración extranjera, sobre todo musulmana, y se traduce en una reacción xenófoba que no perdona ni en los países que antaño se citaban como ejemplo por su tolerancia (como España o los Países Bajos). Sin embargo, contrariamente al periodo anterior de las migraciones intereuropeas, el racismo actual ya no es un hecho marginal, sino un hecho social, que se centra sobre las diferencias supuestamente incompatibles y es favorecido por expresiones políticas, gracias a partidos de extrema derecha que demuestran su hostilidad extrema hacia los "extranjeros".
34. Más que otros "inmigrantes" (que sufren igualmente discriminaciones) los musulmanes y, sobre todo, los magrebíes de segunda y tercera generación son víctimas de un racismo ordinario "de piel". Integrados culturalmente, los jóvenes que no son ni inmigrantes (puesto que con frecuencia han nacido en Europa), ni extranjeros (puesto que suelen tener la nacionalidad), se sienten excluidos socialmente. Como si, cuantas más barreras culturales cayeran, más hubiera que inventar: el semblante (no es como nosotros), el origen (no es europeo de pura cepa), el Islam (es una amenaza para nuestra identidad). Este rechazo a la alteridad musulmana viene acompañada en la mayoría de las personas por una desconfianza, hasta un desprecio hacia la religión de los

jóvenes musulmanes. Estas actitudes, reaccionarias u hostiles, en muchos casos llevan a los jóvenes a replegarse sobre su cultura y herencia, provocándoles “desviaciones de identidad”, entre una comunidad de origen de la que se despegan (país de origen) y otra que no los quiere (país de establecimiento).

35. En el diálogo cultural entre la UE y el contorno mediterráneo, la inmigración constituye el mayor desafío, porque interpela al núcleo duro de la identidad europea y revela la relación problemática de la UE con la alteridad más próxima. La proliferación de partidos populistas y xenófobos, de los cuales algunos obtienen buenos resultados electorales, traduce las angustias ante el creciente mestizaje de las sociedades y la consolidación de la presencia “musulmana” en el corazón de las ciudades europeas. Sin embargo, Europa no puede encerrarse en sus miedos. La relación de Europa con su entorno inmediato condiciona su relación con el entorno lejano y viceversa. Una actitud más positiva sería esforzarse por hacer participar en la vida colectiva a todas las poblaciones que se encuentran instaladas de forma regular, sean cuales sean sus orígenes y sus confesiones. La integración es una necesidad política, social y cultural para evitar que se constituyan guetos étnicos de pobreza, de exclusión y de ciudadanía de segunda. Representa sobre todo una necesidad democrática, ya que postula que, a pesar de la diversidad de sus orígenes, tradiciones y creencias, los hombres pueden vivir juntos sobre un mismo territorio, respetando las normas comunes.
36. La integración significa también dejar de recurrir a tópicos que infunden terror, como el de la “invasión” de Europa por los pobres del Tercer Mundo o el de la “islamización” de Europa. En realidad, no se está produciendo una islamización de Europa sino más bien un desarrollo de un Islam europeo, con características propias que lo distinguen del Islam tal y como se vive en tierra musulmana. En primer lugar, se construye fuera de los países y culturas de origen, como una religión minoritaria, cuyos adeptos han dicho adiós al regreso y han optado por la instalación definitiva y que, además, piden ser considerados como ciudadanos en su totalidad, y no en parte. A continuación esta instalación perenne en un espacio laico europeo va transformando gradualmente el sistema de pensamiento de los musulmanes y sus comportamientos, especialmente en lo referente a sus relaciones con las sociedades receptoras y su vínculo con la religiosidad.
37. Así se esboza subrepticamente un acercamiento entre Islam y Cristianismo; y el Islam vivido en Occidente hace mayor hincapié sobre la fe interiorizada y la ética, independientemente de cualquier coacción social, cualquier extremo religioso o coerciones comunitarias.
38. Los países de la UE pueden fomentar aún más estas convergencias, que dependen de la experiencia religiosa en un entorno definitivamente laico, aunque sólo sea mediante la denuncia de las amalgamas entre el Islam (como religión) y los islamistas (como corrientes ideológico-políticas) o hasta los

*En el diálogo  
cultural entre  
la UE y el  
contorno  
mediterráneo,  
la inmigración  
constituye el  
mayor desafío*

neofundamentalismos que reducen el Islam a los rituales y las prohibiciones. Una actitud acogedora, menos fría, más generosa, y que rompa con los discursos estériles sobre la “incapacidad de los musulmanes para integrarse”, emisiones destinadas al gran público sobre la vida de los musulmanes en Europa, una enseñanza del Islam en las escuelas y universidades... Todo ello daría lugar a un apaciguamiento de las relaciones entre las comunidades musulmanas y las sociedades receptoras y facilitaría sobremanera la integración de los musulmanes en el espacio público. Se trataría de un gran logro de Europa y una gran oportunidad para el Islam que se manifiesta en un espacio de libertad.

39. Insistir en una mejor integración de los musulmanes en el espacio europeo es importante porque ya se presiente el peligro que pueden constituir los recovecos colectivistas que, disfrazados de respeto por las identidades, pueden desembocar en sociedades tribalizadas y sociedades-mosaicos, en las que, por una especie de espacialización de las diferencias, acabaría por haber barrios enteros, hasta escuelas étnicas. No se trata de una perspectiva alentadora, ni a escala de las sociedades europeas ni a escala de todo el Mediterráneo.

### **Por un enfoque humanista**

40. Todos los pueblos crean un vínculo con el pasado y el espacio. La función de la memoria (vínculo con el pasado) es precisamente volver sobre él para seleccionar los acontecimientos, gloriosos o traumáticos, que sirven de material para la creación identitaria. Por su parte, el territorio (vínculo con el espacio) aparece como fundador del orden político moderno, en torno a nociones como nación o soberanía. Y como repiten los geopolíticos contemporáneos, en la memoria selectiva, a veces deformada por el poder, el territorio es la referencia a partir de la cual el imaginario colectivo elabora una representación identitaria. De esta forma, en tanto que representación, la identidad es una creación social.
41. Remite a los vínculos con el pasado y con el territorio, pero también con la alteridad. Esto implica que cualquier definición identitaria es también una demarcación (nosotros somos nosotros) que desgraciadamente se ha transformado a menudo, al entrar en contacto con otras memorias, espacios e identidades, en una afirmación arrogante de superioridad del Uno con respecto al Otro. Los tres monoteísmos, nacidos en Oriente Próximo, han contribuido sobremanera por su monopolización de la verdad a la exclusión del Otro, reforzando “identidades asesinas”, por retomar el título de un libro de Amin Maalouf.
42. No obstante ¿se puede negar, hoy en día, que tanto individuos como sociedades desarrollan “identidades complejas y múltiples” bajo el efecto combinado del intercambio, de la inmigración o de la globalización ? El repliegue que se

constata a ambas orillas del Mediterráneo ¿no traduce en gran parte el miedo que se siente frente a la “amenazas” del mestizaje, inducido por la circulación de las ideas, los productos y sobre todo los hombres? Nociones como “choque de civilizaciones” o las de los ejes “del bien” y “del mal” (más pernicioso si cabe) ¿no pretenden recrear líneas de fractura y fronteras balizadas entre “Ellos y Nosotros”, es decir, recortar artificialmente las fronteras culturales, mientras que, por definición, las culturas son siempre híbridas, mestizas? Que partidos de la extrema derecha o incluso grupos integristas se adhieran a dichas divagaciones apenas sorprende, puesto que para ellos la identidad no sólo se ve como un sentimiento de pertenencia, sino también como una bandera bajo la cual se combate.

43. Hay que tener todos estos elementos en mente para comprender la degradación del clima cultural entre las dos orillas del Mediterráneo y hacer alarde de todas las energías posibles para una nueva pedagogía de la concordia y la comprensión. Si no se retoma un enfoque humanista la situación no hará sino empeorar, y puede derivar en posturas de hostilidad. Todo esto no quiere decir que haya que olvidar y borrar de un trazo todos los malentendidos legados por una larga historia. Pero el planteamiento humanista exige cesar, en cualquier parte, de “fabricar” enemigos imaginarios y de demonizar a sociedades enteras, incluidas las “religiones”, atribuyéndoles responsabilidades colectivas por las actuaciones reprobables de algunos de sus miembros y adeptos.
44. Por tanto, alejar los estereotipos, denunciar las desviaciones de comportamiento o de lenguaje, extirpar el extremismo de nuestras sociedades, es un combate que hay que librar en común. El norte del Mediterráneo y Europa entera necesitan otro enfoque sobre la alteridad, y el sur del Mediterráneo otra gestión del pasado, una apertura diplomática y una nueva gobernanza para enfrentarse a los desafíos del tercer milenio.
45. Todo lo anterior lleva a estas tres últimas reflexiones: a) si no hay desarrollo sin arraigo, tampoco hay civilización sin apertura; b) el Mediterráneo es demasiado estrecho para separar y demasiado ancho para confundir y c) la tercera se toma prestada de Octavio Paz: “Toda cultura nace de la mezcla, del encuentro, de los choques. Por el contrario, a raíz del aislamiento mueren las civilizaciones”.

SAUL LANDAU

# China, Venezuela y Estados Unidos: problemas a la vista

*China se ha convertido en uno de los principales actores de la globalización y ha iniciado una amplia y sostenida ofensiva de inversión económica en América Latina. Dos de los pasos potencialmente más polémicos son sus acuerdos con Venezuela y Cuba, países que tienen regímenes fuertemente contestados desde Washington. La Administración Bush sigue centrada en Irak y en sus programas de reformas sociales y prácticamente no ha respondido a este avance sobre su “patio trasero”, en parte por ignorancia y, en parte, por incompetencia. Sin embargo, los avances chinos pueden hacer aún más difícil para EE UU hacer que el resto del continente acepte sus propuestas económicas y comerciales.*

Hace un siglo, los planificadores de la política estadounidense veían una China entonces débil y dividida como la respuesta al comercio futuro y a los problemas económicos del país. Exportadores ansiosos imploraban al presidente William McKinley que actuara porque “el mercado chino nos pertenece por derecho”, dijo un miembro del Club Republicano de Riverside (Nueva York) al secretario de Estado William Hay. Esta fuente de mano de obra barata e inmenso mercado potencial también resolvería supuestamente el problema periódico de la depresión, que en 1893 sacudió la estructura económica del país e hizo que la elite pensara en cómo la expansión hacia el Este resolvería esta cuestión.

“Bajo el estímulo de un mercado que se reduce en el interior y la ampliación de la oportunidad del mercado de una China que despierta —escribió el historiador Thomas McCormick—, los líderes de Estados Unidos hicieron un esfuerzo consciente, decidido e integrado para resolver la crisis económica nacional promoviendo el interés nacional en el exterior”. Y lo hicieron “utilizando el arma más potente

Saul Landau es profesor en la Pomona University (California) y miembro del Institute for Policy Studies (IPS). Este artículo se publicó en mayo de 2005 en *Progreso Weekly* ([www.progresoweekly.com](http://www.progresoweekly.com)). Reproducido con autorización del autor.

Traducción: Berna Wang

*China se introdujo en aguas potencialmente polémicas al firmar un acuerdo con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez*

de América, la supremacía económica, para iniciar la conquista de puertas abiertas del mercado chino”.<sup>1</sup>

De hecho, en 1898, el presidente William McKinley “tomó Filipinas” no sólo por mandato de Dios, sino porque era el centro de operaciones ideal para las futuras incursiones en China. Estados Unidos mantuvo su base naval en ese país cien años, cuando la tecnología ya no exigía paradas de reabastecimiento. “Asia Oriental es el premio al que aspiran todas las naciones”, escribió Brooks Adams, nieto de John Quincy Adams.

### **La ofensiva de China en América Latina**

En el año 2005, el débil y vulnerable “premio” que los europeos en contienda se habían repartido para las aspiraciones imperiales a finales del siglo XIX y principios del XX cubre ya todos los continentes con sus productos... y su capital. Mientras las etiquetas “made in China” se han hecho omnipresentes en los grandes almacenes estadounidenses y en las alas de los aviones comerciales, los inversores chinos compraban también cientos de miles de millones de papel estadounidense. Quizá algún planificador chino con visión de futuro pensó por aquel entonces que Estados Unidos sería el “premio” de China. De hecho, a principios de marzo, un funcionario de la embajada de Estados Unidos confió a un empresario que visitaba el país que creía que los líderes chinos consideraban a Estados Unidos una superpotencia en declive, cuya época había pasado y que se vería obligada a compartir el poder mundial con otras naciones poderosas, como China. Para demostrar cómo ha cambiado la posición estratégica de China en las últimas dos décadas, el funcionario de la embajada explicó que China no sólo se había hecho con el mercado del consumo en Estados Unidos, sino que había invadido el ámbito latinoamericano, tradicionalmente estadounidense.

Se refería a dos visitas de alto nivel. En noviembre de 2004, el presidente chino Hu Jintao firmó 39 acuerdos comerciales con cinco países latinoamericanos. Las inversiones chinas sólo en Argentina totalizaban alrededor de 20.000 millones de dólares. Después también hizo un viaje de inversión al Caribe.

En enero y febrero, el vicepresidente Zeng Qinghong siguió la visita de su jefe con su propio séquito de funcionarios y altos ejecutivos empresariales. Durante estos dos agresivos viajes en busca de inversión en zonas estratégicas, China se introdujo en aguas potencialmente polémicas al firmar un acuerdo con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, para hacer prospecciones futuras de petróleo y gas venezolano. Zeng también ofreció a Venezuela un crédito de 700 millones de dólares para la construcción de viviendas nuevas a fin de contribuir a reducir la pobreza en Venezuela, ignorando las quejas de Estados Unidos por el “autoritarismo” de Chávez.

Chávez, que ha ganado tres elecciones libres e imparciales en los últimos seis años, carga con la etiqueta de “autoritario” mientras que sus adversarios pro Estados Unidos, que organizaron un golpe de estado militar en 2002, merecen la insig-

<sup>1</sup> *China Market*, 1967, p. 19.

nia de “democráticos.” Esta caracterización deja perplejos a los que siguen pensando con lógica.

Pero el auténtico golpe de Pekín en el ojo ya casi ciego de Washington llegó con el anuncio de que iba a conceder créditos a Cuba. En la era de la globalización, Cuba sigue siendo la excepción de todas las reglas. La política latinoamericana de la Administración Bush persigue la “contención” de Chávez o el “castigo” a Fidel Castro, que tiene el récord mundial Guinness de “Más Años de Desobediencia”.

Dado que China no acompaña oficialmente sus políticas económicas con un lenguaje político específico, el Washington oficial ha ignorado —o negado— la importancia de la estrategia de China en América Latina. De hecho, como observó Andrés Oppenheimer, “el presidente Hu Jintao pasó más tiempo en América Latina el año pasado que el presidente Bush. (...) Y el vicepresidente chino Zeng Qinghong pasó más tiempo en la región el mes pasado que su homólogo estadounidense, el vicepresidente Dick Cheney, en los últimos cuatro años”.<sup>2</sup>

Mientras Bush y Cheney pedían al Congreso que aumentara el endeudamiento de Estados Unidos con sus 81.000 millones de dólares adicionales para mantener a sus fuerzas en Afganistán e Irak, China ofrecía más de 50.000 millones de dólares en inversión y créditos a países situados dentro del escudo de la tradicional Doctrina Monroe. Esa cantidad supera la tan divulgada cifra de 20.000 millones de dólares que asignó Kennedy durante una década a la Alianza para el Progreso, en los años sesenta.

Promover tipos específicos de comercio con América Latina ayudará a satisfacer las demandas de energía de China, en desenfadada expansión. En 2007, la CIA calcula que China importará el 50% de su petróleo. China también necesita recursos primarios y alimentos, mientras va camino de ocupar el puesto número dos en magnitud de la economía mundial.

Cuando los dirigentes chinos aparecieron en una América Latina hambrienta de capital con miles de millones en sus carteras, demostraron que habían pensando en el futuro de su país. Mientras tanto, los funcionarios imperiales estadounidenses restan importancia a sus crisis para justificar las perforaciones en busca de petróleo en el parque natural de Alaska o muestran su preocupación por la vida humana futura alimentando por la fuerza a una mujer clínicamente muerta en Florida.

## **La importancia del petróleo**

Mientras aumenta la dependencia de Estados Unidos del petróleo extranjero y el precio del crudo está por encima de los cincuenta dólares, los chinos podrían maniobrar hasta situarse en condiciones de vender parte de este líquido a Estados Unidos; mucho antes de que las perforaciones en Alaska provoquen una caída de los precios del crudo, las nuevas inversiones de China se han dirigido al petróleo, el gas y los minerales, señal de que los chinos persiguen propósitos estratégicos y de mercado y no beneficios sin más.

---

<sup>2</sup> *The Miami Herald*, 2 de febrero de 2005.



China ya opera dos yacimientos petrolíferos venezolanos y, tras la firma de un acuerdo en enero en Caracas, también comenzará a explotar otros yacimientos —aparentemente en declive— en el este de Venezuela. China también acordó comprar 120.000 barriles de petróleo al mes y construir un centro de producción de combustible adicional. Los funcionarios venezolanos anunciaron que esperan que el comercio con China alcance los 3.000 millones de dólares en 2005, más del doble que en 2004. Y todos los que odian a Castro en la Administración Bush deberían prestar atención: una gigantesca compañía petrolera china empezará a buscar yacimientos petrolíferos potenciales frente a la costa de Cuba.

¿Por qué eligieron los dirigentes chinos finales de 2004 y principios de 2005 para hacer su gira relámpago de gastos por varios países latinoamericanos? Primero, puede que se hayan dado cuenta de que los gobiernos latinoamericanos ya no se apresuran a firmar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que apoya Estados Unidos, como hicieron en los años noventa México y Canadá con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El modelo de libre comercio-libre mercado no respondió como se había pronosticado —en Argentina provocó la quiebra— y ahora en Uruguay, Argentina, Brasil, Venezuela y Cuba los gobiernos cuestionan el modelo económico de Washington. Bolivia y Ecuador podrían ser los siguientes. De hecho, si el alcalde populista radical de Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, gana las elecciones presidenciales mexicanas de 2006 —en la actualidad es el candidato más destacado— todos los acuerdos comerciales patrocinados por Estados Unidos podrían estar condenados al fracaso.

En segundo lugar, los expertos en petróleo no prevén que en un futuro próximo la oferta aumente más que la demanda. Por tanto, con este clima, la obtención del acceso por parte de China a fuentes de petróleo y gas en el patio trasero de Estados Unidos ha puesto nerviosos a Bush y su gobierno. Estos siguen sin pensar más que en Irak, Afganistán, Corea del Norte e Irán y su compromiso religioso con cambiar la Seguridad Social, ejecutar a asesinos menores de edad, poner fin al aborto legal y rescatar a los clínicamente muertos. ¿Les resulta difícil a Bush y su Administración ver la perspectiva general estratégica del mundo mientras se movilizan en torno a valores familiares y cuestiones religiosas?

Desde hace más de un siglo, los planificadores de la política estadounidense producen planes maravillosos para el imperio informal. Del mismo modo que la estrella de China brillaba a los ojos de intelectuales políticos de finales del siglo XIX, un grupo de finales del siglo XX, en su mayoría neoconservadores judíos y Soldados de Dios antisemitas, decidieron reestructurar Oriente Medio en nombre de Dios, Israel y el libre mercado. Un grupo usó el concepto de promover la libertad; el otro, el de promover el Éxtasis.

Sin embargo, esta especie de pensamiento trascendente basado en cuestiones etéreas suele olvidar los detalles, como demuestra la invasión de Irak. Ni los neoconservadores ni sus extraños compañeros de cama cristianos han expresado mucha preocupación por los alrededor de 100.000 civiles iraquíes que han muerto desde la invasión estadounidense de marzo de 2003. Pero los 1.600 soldados estadounidenses y británicos que también han perdido la vida tienen graves secuelas políticas. Irak fue destruido. Los beneficios del petróleo iraquí que el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz (ahora presidente del Banco Mundial) pro-

nosticó que pagarían toda la invasión no se han materializado. Nadie de la Administración Bush parecía demasiado disgustado por la destrucción de un país o por la devastación calculada del Derecho Internacional y la ONU.

Irónicamente, los planificadores estadounidenses descartaron el mismo orden público que habían impuesto en el mundo sesenta años antes. La invasión de Irak anuló tanto las leyes de Nuremberg, que prohibían la guerra agresiva o preventiva como, al eludir al Consejo de Seguridad de la ONU, la importante función de esta organización: el derecho exclusivo a hacer la guerra.

## **El liderazgo de EE UU tras la II Guerra Mundial**

Los neoconservadores y sus homólogos cristianos querían que los líderes de Estados Unidos asumieran de nuevo el mando incondicional, como hicieron en 1945. Descartaron por intrascendentes los cambios masivos que se habían producido durante las seis décadas transcurridas desde entonces. En aquellos emocionantes días de la posguerra, Estados Unidos poseía el 55% de la capacidad de fabricación del mundo, una economía que crecía sin freno y el monopolio de las armas atómicas. La desastrosa guerra había debilitado a las demás naciones imperiales. La Unión Soviética no representaba una amenaza. Victoriosos en el campo de batalla, los soviéticos estaban también profundamente traumatizados: más de cincuenta millones de muertos y heridos, 200 ciudades destruidas y sin comida ni siquiera botas para los soldados.

Los planificadores estadounidenses también preveían que su régimen títere y corrupto de Chang Kai Shek podría resistir frente a los ejércitos rojos invasores de Mao Tse Tung. En octubre de 1949, Chiang había perdido la capacidad para granjearse siquiera el apoyo de los deshonestos.

Washington dijo a sus aliados colaboradores —incluidos los recién derrotados Alemania y Japón— que debían prosperar como buenos, si bien subalternos, socios comerciales y fuentes y centros de inversión, pero no hasta el punto de convertirse en rivales. Para las naciones que surgían del régimen colonial, Estados Unidos no tenía planes realistas. Pero los traumatizados soviéticos siguieron predicando la “revolución”, una palabra que obtuvo eco en los países que llegaron a ser conocidos como el Tercer Mundo. Y los movimientos de aquellas naciones emergentes amenazaron con perturbar el nuevo orden que los líderes estadounidenses habían impuesto al mundo.

El problema de sus planes era que tenían su origen en la incapacidad para predecir el dinamismo del anticolonialismo del tercer mundo. En lugar de apoyar la descolonización, Estados Unidos desempeñó un papel ambiguo, apoyando la idea, pero no la práctica de las “naciones libres.” Por ejemplo, al no reconocer la República de Vietnam dirigida por Ho Chi Minh —que declaró la independencia en agosto de 1945— Washington ayudó a Francia a retomar su antigua colonia.

Sin embargo, la revolución más importante se produjo en China. En 1949, los comunistas chinos llevaron a su pueblo a derrocar al colonialismo occidental, expulsando a Estados Unidos del mismo sitio donde los planificadores del siglo XIX habían puesto sus esperanzas para el futuro.

## China, en alza en la globalización

Ahora, China aparentemente ve su futuro en el mercado estadounidense y en su ámbito, antes protegido, de América Latina. Hace treinta y cinco años, China permanecía “no reconocida” por Estados Unidos y la mayoría de sus gobiernos lacayos de América Latina. En 1975, el comercio chino con la región fue de 200 millones de dólares; en 2004, más de 40.000 millones. China se ha convertido en uno de los jugadores más destacados en la era de la globalización, que promovieron los líderes estadounidenses sin considerar que China podría aprovechar esta oportunidad para entrar en ámbitos estadounidenses antes sacrosantos, como América Latina.

Mientras los líderes del gobierno se retuercen silenciosamente las manos, llenos de frustración por los movimientos de capital de China en “nuestro patio trasero”, algunos periodistas hablaban directamente del significado de la invasión de clientes estadounidenses por la inversión china. China está “cultivando alianzas con muchos países en desarrollo para consolidar su posición en la Organización Mundial del Comercio, exhibir sus músculos en la escena mundial y actuar como contrapeso del poder estadounidense”.<sup>3</sup>

El director del Consejo del Caribe, David Jessop, afirmó que los movimientos chinos en América Latina “sugieren el surgimiento de un orden mundial en el que los países del Sur empiezan a forjar nuevas alianzas basadas en una percepción muy diferente del mundo”.<sup>4</sup> “Pekín está intentando arrojar una lanza económica en el corazón de la Doctrina Monroe”, comentaba por su parte Anthony Gancarski.<sup>5</sup> Y advertía de que “no hacer nada al respecto se interpretará como un signo de la pérdida de temple de Estados Unidos... y de su vulnerabilidad”.

De hecho, China ha logrado obligar a una política de Puertas Abiertas en Estados Unidos, similar a la ideada en 1898 por el secretario de Estado Hay. Los líderes de China dicen ahora implícitamente a Washington lo que el secretario de Estado en funciones Edwin Uhl escribió al ministro estadounidense en China en 1895: “Este país esperará ventajas comerciales iguales y liberales...”.

Ahora China espera que Estados Unidos le ofrezca “ventajas comerciales iguales y liberales”, incluso con gobiernos que Washington ha puesto en la lista negra oficial. A Richard Lugar (senador republicano por Indiana y presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado), le preocupaban las contradicciones derivadas de los nuevos acuerdos de Venezuela con China. Como otros republicanos prudentes y auténticamente conservadores, Lugar se pregunta si la retórica y las acciones agresivas anti-Chávez de Bush podrían hacer que Venezuela respondiera cortando el suministro de petróleo a Estados Unidos. Después de todo, China aprovechará al máximo la compra.

“Durante años y años, el hemisferio ha tenido una prioridad baja para Estados Unidos —declaraba un ayudante de Lugar— y los chinos están aprovechándose

<sup>3</sup> Gary Marx, *Chicago Tribune*, 20 de diciembre de 2004.

<sup>4</sup> *Week in Europe*, 6 de febrero de 2005.

<sup>5</sup> *FrontPageMagazine.com*, 20 de enero de 2005.

de ello. Se están aprovechando del hecho de que América Latina no nos importa tanto como debería importarnos”.<sup>6</sup>

De forma similar, China ha debilitado la política de Washington de privar a Cuba de recursos. Los líderes chinos han prometido grandes créditos de inversión para el níquel cubano. Pekín se hace amigo de los enemigos de Estados Unidos, Chávez y Castro, mientras el prestigio de Estados Unidos decae en su propio “patio trasero”. Ha usado la estratagema de la “puerta abierta” contra Estados Unidos en América Latina igual que Estados Unidos la usó en su día contra Europa para llegar a los recursos y la mano de obra chinos. Pero, ¿globalización no significaba que todos juegan limpio en el comercio?

---

<sup>6</sup> *The New York Times*, 1 de marzo de 2005.

CATY LUZ ZÁRATE

# El conflicto social en Bolivia: a la búsqueda de una interculturalidad incluyente

*La Bolivia de hoy no es muy diferente de la de hace treinta años, con situaciones de inestabilidad social impulsadas por hechos coyunturales pero que recrean una historia de desigualdades. La sucesión reciente de momentos de crisis, desde el año 2000, ha puesto en evidencia la inestabilidad del sistema democrático y la disconformidad de la población con decisiones que afectan al futuro del país. Las fracturas del país en líneas étnicas, regionales y de clase, configuradas desde los tiempos coloniales, se han visto agravadas con la aplicación, desde los años ochenta, de políticas económicas neoliberales.*

Uno de los aspectos más graves de la crisis que ha vivido Bolivia en los últimos años es la fragmentación del país en áreas geográficas muy diferenciadas. Por un lado se ubica el occidente, representado por las mayorías indígenas, donde los niveles de pobreza debidos a la escasez de tierra cultivable y el dominio de las viejas elites políticas incidieron en la aparición de liderazgos comunitarios radicales y ocasionalmente autoritarios. Las movilizaciones sociales son parte esencial de su estrategia de negociación y presión, sobre todo en El Alto (ciudad de migrantes campesinos e indígenas), La Paz (sede del gobierno y con una importante trayectoria sindical) y Cochabamba (que alberga al trópico cochabambino, habitado fundamentalmente por campesinos cultivadores de hoja de coca y principal sede del Movimiento al Socialismo, MAS). Por el otro lado aparece el oriente como nuevo centro de gravitación política, una zona pujante donde hay más disponibilidad de

Caty Luz Zárate trabaja en el Programa de Sistemas de Prevención y Resolución de Conflictos (PSPRC) de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Bolivia. Es autora de *Herramientas para el manejo y resolución temprana de conflictos*, GTZ – CEPAS/CARITAS, La Paz, 2004. La opinión vertida en este documento es exclusiva de la autora.

*Las diferencias étnicas y raciales, regionales y de clase, configuradas desde la colonia, se profundizaron y agravaron con las agresivas políticas de libre mercado de finales de los años ochenta del siglo pasado*

tierra cultivable. Aquí se concentran los empresarios más dinámicos, grandes jefes políticos de los partidos tradicionales, ciudadanos cruceños urbanos, colonizadores, migrantes de todo el país e grupos indígenas. Las elites de Santa Cruz han logrado articular a otros departamentos como Tarija, Pando y Beni, en un espacio geográfico llamado “Media Luna”, que representa la zona con mayores reservas de gas.

Las diferencias étnicas y raciales, regionales y de clase, configuradas desde la colonia, se profundizaron y agravaron con las agresivas políticas de libre mercado de finales de los años ochenta del siglo pasado. Esto dio lugar a un ambiente de insurrección y levantamientos populares en contra de las elites políticas y económicas, lo que incluye una demanda de devolución y control de los recursos estratégicos, como el gas y el petróleo.

Tres hechos importantes precedieron a la crisis estatal que vivió Bolivia en el primer trimestre de 2005, y que condujo a la caída del gobierno de Carlos Mesa y a la convocatoria anticipada de elecciones generales:

- A inicios del año, la Federación de Junta Vecinales de la ciudad de El Alto (FEJUVE) exigió al gobierno la suspensión inmediata del contrato de suministro de agua con la empresa Aguas del Illimani (filial de la transnacional francesa Lyonnaise des Eaux), por incumplimiento de contrato. Tras dos días de paro cívico en la urbe alteña, el gobierno aceptó a regañadientes la petición. El conflicto se inscribe en un creciente rechazo popular a las privatizaciones de servicios públicos, especialmente del agua.
- Casi paralelamente, el Comité Cívico Pro-Santa Cruz, apoyado por varios sectores sociales y empresariales, convocó un cabildo para impulsar las autonomías departamentales y presionó al gobierno para convocar un referéndum autonómico con fuerza vinculante. El gobierno de Carlos Mesa se vio forzado a asumir la demanda y se declaró incluso “autonomista”, con el objetivo de profundizar en la descentralización, vía autonomías, en todos los departamentos. Esto produjo tensión social y puso en evidencia el enfrentamiento del oriente boliviano con sectores de occidente, que interpretan la petición como el indicio de un movimiento separatista, impulsado por empresas transnacionales y con la finalidad de imponer su agenda particularista por encima de la agenda nacional.<sup>1</sup>
- Tras la radicalización de posiciones y el deterioro de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo por la polémica nueva Ley de Hidrocarburos (el Congreso la promulgó en contra de la visión presidencial), el gobierno de Mesa colapsó y él renunció a la primera magistratura del estado. En medio de la incertidumbre social, las negociaciones y los llamamientos públicos a no renunciar, el Congreso rechazó su dimisión, una situación que varios sectores interpretaron como una jugada política desesperada del presidente. Los movimientos sociales

<sup>1</sup> Ver Cletus Gregor Barié, “Bolivia: el trasfondo de la ‘guerra del gas’”, en *Papeles de cuestiones internacionales*, Nº 84, invierno de 2003-2004. También Marco Gandarillas, “La guerra por el gas: rebelión boliviana contra el saqueo y los saqueadores”, *Alternativas Sur. Economía y geopolítica del petróleo*, Vol. II, Nº 2, 2003.

siguieron presionando y el MAS, principal partido de oposición, amenazó con movilizar a sus bases y bloquear el desarrollo de las sesiones del Congreso para modificar la ley de hidrocarburos, así como impedir que se definiera una fecha para el referéndum autonómico de Santa Cruz.

En medio de esta tensión creciente entre demandas regionales radicalizadas y con un Congreso enfrentado al gobierno, el país se instaló en el desasosiego y la desesperanza. La FEJUVE reforzó sus anteriores reivindicaciones y exigió “nacionalización de los hidrocarburos y Asamblea Constituyente”, un llamamiento al que se sumaron la Central Obrera Boliviana (COB), maestros, gremialistas, cajas de salud, mineros, organizaciones indígenas y originarias, campesinos y, finalmente, el MAS. Cuando el máximo líder de la COB, Jaime Solares, pidió la renuncia del presidente y la intervención de una junta militar patriótica al estilo venezolano, dos tenientes del ejército respondieron con un llamamiento a derrocar al presidente y un grupo de 600 policías se declaró temporalmente en huelga, situación que aprovecharon para reivindicar demandas salariales y mejoras en el trabajo. Ambas situaciones tuvieron un carácter anecdótico, ya que los altos mandos militares y policiales intervinieron enérgicamente a favor de una solución institucional.

Los sectores empresariales de Santa Cruz también reclamaban la salida del presidente, mientras los comités cívicos de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando limitaban su pedido a la convocatoria de referéndum autonómico. Los indígenas de oriente, en cambio, se sumaron a la reclamación de Asamblea Constituyente.

Las dos agendas (en oriente referéndum autonómico y en occidente nacionalización y Asamblea Constituyente) no encontraban puntos de coincidencia y comenzaron a desarticularse, mientras los actores se anclaban en posiciones irreductibles. Las partes en conflicto coincidían en pedir la renuncia de Mesa, pero con motivaciones opuestas. Para los empresarios y sectores cruceños dominantes, Mesa era incapaz de mantener el orden e imponer “mano dura” para evitar un desenlace revolucionario popular. Los movimientos sociales, en cambio, le exigían firmeza y coherencia con los compromisos asumidos públicamente en octubre de 2003. Esta disyuntiva extremista atentaba contra los principios de un presidente que se declara abiertamente pacifista y concertador.

## **Demonios al acecho**

En el marco de esta fuerte polarización, movilizaciones en La Paz y El Alto, la inercia del ejecutivo y un Congreso paralizado, sectores radicales incitaban al odio social y atentaban con los derechos humanos de transeúntes y manifestantes. Un racismo de doble vía se extiende en el escenario nacional. Por un lado, la Unión Juvenil Cruceñista (UJC), fuerza de choque del Comité Cívico, interceptó una marcha de campesinos que intentaba llegar al centro de la ciudad reclamando la Asamblea Constituyente, y los atacó con palos y piedras. Jorge Hollweg, presidente de la UJC, justificaba la violencia: “Impediremos el ingreso de cualquier marcha campesina hasta el centro de la ciudad, más aún si es protagonizada por los

*collas* del MAS".<sup>2</sup> Mientras tanto, los manifestantes del occidente rompían los vidrios de los autos, destrozaban negocios y agredían a los transeúntes, a quienes les cortaban las corbatas (símbolo de la elite blanca) para luego quemarlas.<sup>3</sup>

En la búsqueda de salidas, los grupos enfrentados sólo contemplaban la ganancia de uno sobre la pérdida del otro. Los grupos sociales occidentales temían que si la Asamblea Constituyente se celebraba tras el referéndum autonómico esto significara condiciones y límites previos, especialmente en el régimen de la tierra y las reglas para el desarrollo de la política energética. La pregunta del referéndum autonómico, propuesta por el Comité Cívico Pro Santa Cruz, revela la veracidad de estos temores: "¿Está de acuerdo en que se busquen en el país las autonomías departamentales, con transparencia efectiva de competencias y atribuciones, las mismas que tendrán por objeto en su jurisdicción territorial disponer de sus recursos, elegir a sus autoridades y darse su propia administración, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada departamento y del país, todo de conformidad con las atribuciones que otorga al pueblo de Bolivia el artículo cuadro de la Constitución Política del estado?".<sup>4</sup>

Por el contrario, los sectores dominantes cruceños y parte de la población se planteaban el riesgo de perder grandes extensiones de tierras en el escenario de una Asamblea Constituyente dominada por indígenas y campesinos.

### **Momentos dramáticos**

Durante más de dos semanas La Paz estuvo en riesgo de colapsar socialmente, con escasos carburantes y alimentos y sin actividad laboral. Bolivia estuvo paralizada a escala nacional, ya que las principales ciudades estaban incomunicadas. Respondiendo al llamado de Carlos Mesa, la Iglesia católica convocó un diálogo de emergencia con los principales representantes de los tres poderes del estado y dirigentes sociales y empresariales. Dos días después de iniciarse las conversaciones, el presidente Mesa puso su cargo por segunda vez a disposición del Congreso. La Constitución establece que si un presidente renuncia le suceden, en orden jerárquico descendiente, los siguientes: el presidente del Congreso, el presidente de la Cámara de Diputados y el presidente de la Corte Suprema de Justicia (quien debería convocar nuevas elecciones). El presidente del Congreso, Horman-do Vaca Díez, y de la Cámara de Diputados, Mario Cossío, representaban para la mayoría de la población a los partidos tradicionales, por lo que varios sectores exigieron que la sucesión fuera asumida por Eduardo Rodríguez, presidente de la Corte Suprema.

<sup>2</sup> *Colla* es una expresión despreciativa de los cruceños hacia los nacidos en el altiplano.

<sup>3</sup> "Nuestros peores demonios se han desatado, el odio social y racial se expresan en las consignas en juego y en las acciones sin perspectivas... Presenciamos el dramático y extemporáneo esfuerzo por imponer una identidad absoluta, eliminando a sus contradictores, los blancos, ricos, cambas o a los indígenas, pobres, *collas*" (Fernando Molina, "Insurrección", *El Pulso*, 2005).

<sup>4</sup> Citado en Abdel Padilla, "Autonomías versus Asamblea Constituyente", *El Pulso*, 20 de mayo de 2005.



La decisión de aceptar la renuncia de Mesa se hizo esperar. El presidente del Congreso ordenó trasladar las sesiones de La Paz a la capital, Sucre, para garantizar la seguridad de los representantes. Aunque se perfilaba un acuerdo en el Congreso entre los partidos tradicionales, a favor de Vaca Díez, la presión social en las calles con marchas y bloqueos y la sugerencia discreta de los facilitadores de la Iglesia provocaron que finalmente ambos presidentes (del Congreso y la Cámara de Diputados) desistieran de asumir la sucesión. Eduardo Rodríguez llegó a la presidencia con el encargo constitucional de realizar elecciones generales. La actuación de las Fuerzas Armadas fue ejemplarmente institucional y equilibrada; se mantuvieron en máxima alerta y exhortaron al Congreso cumplir la Constitución pero sin alejarse de las demandas del pueblo. Sin embargo, la muerte de un manifestante minero en circunstancias inciertas, a diez kilómetros de Sucre, dejó un sabor amargo de las tres semanas de agitación social.

### **Eduardo Rodríguez, segundo presidente de la transición**

Apenas efectuada la sucesión presidencial, los grupos sociales decidieron desbloquear los caminos y cesar las movilizaciones. Hubo momentos muy emotivos, como la salida de los mineros de La Paz, despedidos por muchos como héroes. Los intentos de continuar con el paro en El Alto se desvanecieron y el país comenzó su gobierno de transición.

Rodríguez dejó claro que sólo se quedará hasta diciembre, cuando se convoquen las elecciones, y que su único objetivo es administrar un proceso electoral que permitirá elegir un nuevo presidente y vicepresidente. Llamó a los sectores en conflicto a lograr un acuerdo nacional que permita responder a las principales demandas, dentro de las posibilidades reales. Se refirió al referéndum autonómico y a la Asamblea Constituyente como procesos que debían avanzar por buen camino y a la responsabilidad compartida del ejecutivo y del legislativo. Por último, sobre los hidrocarburos, convocó al país a abordar el tema de su efectiva recuperación para el pueblo boliviano.

Un nuevo debate tuvo lugar en los días siguientes en el Congreso. ¿Las elecciones deben definir nuevo presidente y vicepresidente o elegir también un nuevo Parlamento? Tras amplias discusiones, se acordó realizar unas elecciones generales que permitan renovar íntegramente el sistema político.

También se avanzó en las fechas de cuatro importantes procesos electorales. En diciembre de 2005 se elegirá presidente, vicepresidente, Congreso y prefecto y en junio de 2006 habrá elecciones de asambleísta y referéndum autonómico (pese a las amenazas de Santa Cruz de realizar por su cuenta el referéndum autonómico y las elecciones de prefectos el 12 de agosto de 2005, y tras las aclaraciones de la Corte Nacional Electoral de que no validaría ningún proceso no administrado por ella).

Estas decisiones dieron paso a un ambiente de paz aparente, favorecido por la figura de un nuevo presidente moderado y tímido. La pregunta inevitable es cuánto tiempo se mantendrá esta sensación de tranquilidad, dado que de nuevo se presagian conflictos, fundamentalmente por la tierra (punto clave en la dinámica de conflictividad en Bolivia).

*Estas decisiones dieron paso a un ambiente de paz aparente, favorecido por la figura de un nuevo presidente moderado y tímido*

## Escenarios posibles

Distintos líderes políticos y sociales comienzan a posicionarse en este clima preelectoral. Ya desde las elecciones municipales de 2004 comenzaron los cambios en el panorama político y se pusieron en entredicho los liderazgos de los partidos tradicionales: Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Acción Democrática Nacional (ADN).

Hasta el momento, ningún aspirante a candidato se auto-define de tendencia derechista, pese a que algunos, como Jorge "Tuto" Quiroga y Samuel Doria Medina, tienen sus orígenes ideológicos en un partido tradicional (el ADN). "Tuto" se ha afiliado recientemente a una nueva agrupación ciudadana, la Alianza Siglo XXI, y se ha declarado opuesto a los "radicalismos de todo tipo". El ex presidente reconoce también que el modelo económico de libre mercado no ha dado respuestas suficientes para generar bienestar, por lo que plantea "combatir las inequidades del mercado" y "promover una inversión extranjera comprometida con el interés colectivo, restituir la autoridad estatal y el imperio de la ley, reescribir el pacto social a través de la Asamblea Constituyente y luchar contra la pobreza".<sup>5</sup>

Samuel Doria Medina se define como un empresario productor y generador de empleo. Ante el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales, ha renunciado al ADN y fundado su propio partido, Unidad Nacional. Este reconocido empresario considera que la inversión extranjera es beneficiosa, pero subraya que los bolivianos tienen derecho a ser dueños de su país. Su partido, por el momento, no tiene una ideología política clara. Ambos candidatos se consideran del "centro político". No es descartable la posibilidad de que aparezca un verdadero candidato de derecha, propuesto desde Santa Cruz, que represente más abiertamente a los grupos empresariales y sectores cívicos.

Desde la vertiente izquierda, el máximo líder del MAS y de los campesinos cocaleros, Evo Morales, necesita trascender las federaciones campesinas y atraerse a otros sectores urbanos. El MAS tiene como bandera la nacionalización de los hidrocarburos y la pronta realización de una Asamblea Constituyente, lo que representa el sentir popular y la demanda de un gran porcentaje de la población. Existen divisiones y divergencias con otros líderes y organizaciones sociales como la FEJUVE, la COB y el Movimiento Indígena Pacha Kuti (MIP), pero no descartan alianzas posteriores. El escenario político podría apuntar a la conformación de un Frente Amplio, anti-neoliberal, municipalista, de centro-izquierda y encabezado por los alcaldes de La Paz, Cochabamba, Sucre, Oruro y Potosí. René Joaquino, alcalde de Potosí, es uno de los candidatos municipalistas presidenciables. Estos jugaron un papel importante como aglutinadores sociales durante los acontecimientos de junio.

El panorama podría conducir a dos escenarios muy diferentes: la agudización de la polarización social o la renovación de los liderazgos políticos. En el primero, los partidos tradicionales podrían utilizar las elecciones para "reciclarse" bajo el nombre de agrupaciones y defender intereses clientelares en un Congreso poco representativo, lo que retrasaría las decisiones sobre los grandes temas naciona-

<sup>5</sup> "La derecha disfrazada de centro", *Juguete rabioso*, 10 de julio de 2005.

les (la Constituyente, el régimen de tierras, el referéndum y el alcance de las autonomías y la política energética). En este ambiente, de aplazamiento o manipulación de la Asamblea Constituyente, la población seguramente respondería una vez más con mecanismos violentos y antidemocráticos (lo que reforzaría expresiones racistas y xenófobas). Un desenlace de estas características puede provocar una intervención externa o de la reaparición de los fantasmas de una guerra civil.

El escenario constructivo parte de unas elecciones generales más representativas y un ejecutivo y legislativo que establecen alianzas para afrontar sus responsabilidades, mediante la búsqueda de salidas estructurales a los conflictos. Las lecciones aprendidas de cinco años de confrontación violenta entre bolivianos conducirían a renovar los liderazgos políticos y sociales (que deberían ser muy diferentes a los actuales, vinculados aún a una visión anti-estatista que procede de las épocas dictatoriales), como resultado del voto incluyente de los sectores sociales marginados y discriminados.

En este contexto optimista, los Comités ya existentes a favor de la Asamblea Constituyente y los que defienden la autonomía deberían desarrollar estrategias comunicativas para crear escenarios democráticos de comprensión, no de venganza e imposición. Esto plantea retos para el diseño técnico de las propuestas llevadas a la Constituyente. También hay que generar condiciones para el diálogo y la negociación sobre temas clave, basados en los intereses del país: régimen de tierra, política energética, administración de justicia y derechos indígenas.

El referéndum de las autonomías debería implicar cierto espíritu solidario entre los departamentos ricos y pobres y altos niveles de madurez democrática. Bolivia necesita reposicionarse como un interlocutor válido en el concierto internacional, si pretende sensibilizar a la opinión pública sobre reivindicaciones como la recuperación de la salida al mar. Aunque es un país volátil, en momentos de extrema crisis de gobernabilidad ha optado por la democracia y la cordura. Algunos analistas nacionales indican que "hemos estado al borde del abismo, pero jamás nos hemos lanzado".

## **Construir lazos interculturales**

Una salida constructiva exige generar las condiciones para trascender un estado multicultural y multiétnico (como mera constatación) y llegar a un estado intercultural (como relación entre culturas). Uno de los primeros pasos es el reconocimiento y la autocrítica de las dinámicas culturales y regionales y la construcción de nuevas reglas de juego, solidarias y justas, para la convivencia en los escenarios políticos, sociales y económicos. Bolivia precisa superar de forma urgente y desde espacios cotidianos los diferentes racismos y la discriminación de doble vía, para transformar sus conflictos de forma constructiva y sin llegar a la aniquilación del contrario.

MABEL GONZÁLEZ BUSTELO

# Las encrucijadas de Colombia

*El presidente de Colombia, Álvaro Uribe, ha dado a principios de septiembre varios pasos que parecen encaminados a recabar un mayor apoyo de la comunidad internacional a su política de “seguridad democrática” y algunos aspectos controvertidos de su labor de gobierno, como la desmovilización de los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esto también podría mejorar sus posibilidades de cara a una eventual reelección. Tanto este proceso como la ley de Justicia y Paz aprobada el pasado julio, que le sirve de marco, han generado dudas y críticas de numerosos sectores. Ahora Uribe parece decidido a mostrar que no se trata de un trato de favor hacia los paramilitares sino de una política coherente, consistente en aceptar la desmovilización de todos aquellos que quieran dejar las armas y aplicar la fuerza contra quienes siguen operando al margen de la ley. En este marco podrían explicarse los acercamientos y ofertas hacia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y, sobre todo, el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las dudas, sin embargo, no acaban de despejarse y el futuro de la paz en Colombia sigue siendo incierto.*

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

La desmovilización de las AUC ha generado una fuerte polémica tanto en Colombia como en la escena internacional. Algunas de las principales críticas que ha recibido subrayan que es un proceso unilateral, que ha habido una total falta de transparencia sobre las condiciones de la negociación y que no existen canales de participación para la sociedad civil y las asociaciones de víctimas, que reclaman hacer oír su voz en el proceso. Otro fuerte temor es que consagre la impunidad para individuos y grupos responsables de graves violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), conocidos además por sus estrechos vínculos con el narcotráfico. El proceso, tal y como está diseñado, no les obliga a devolver las propiedades adquiridas ilegalmente, como las tierras, por lo que supone una consolidación del paramilitarismo en las zonas rurales y el avance de la contrarreforma agraria que se ha producido en los últimos años ligada a los cultivos ilícitos y los desplazamientos forzados de población. En realidad,

todo ello puede significar un paso decisivo en su transformación hacia un proyecto político.<sup>1</sup>

Desde que comenzó el proceso en el año 2002 han sido desmovilizados unos 8.000 combatientes y se espera llegar a la cifra de 15.000, que se reinsertarían a la vida civil. Sin embargo, hay dudas sobre la voluntad real de dejar las armas porque el cese del fuego no se ha cumplido. Amnistía Internacional ha denunciado que, desde que se declaró, las AUC son responsables de 2.300 muertes o desapariciones forzadas. También han expresado sus críticas la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otras organizaciones colombianas e internacionales.<sup>2</sup>

Un aspecto que no está asegurado es la financiación necesaria para la desmovilización y la reinsertación. Uribe ha pedido apoyo a la comunidad internacional pero debido a todos los factores anteriores la respuesta no ha sido demasiado favorable. Incluso en Estados Unidos, miembros del Congreso y el Senado han señalado que son necesarias mayores garantías para evitar el triunfo de la impunidad. El hecho de que parte de los desmovilizados estén reclamados en extradición por este país, por tráfico de drogas, también pone en cuestión la coherencia de sus políticas antidrogas en Colombia y otros lugares. Desde Europa, Holanda, Suecia y Alemania han apoyado la Misión de Verificación de la Organización de Estados Americanos (OEA) pero la Unión en su conjunto ha expresado sus reservas. Ha abierto, sin embargo, la puerta a una mayor implicación política y financiera si se cumplen condiciones como un marco legal amplio, un cese efectivo de hostilidades y una estrategia eficaz de desmovilización, desarme y reinsertación. La elaboración de una política exterior común sigue mostrando, en el caso de Colombia, sus deficiencias.

El marco legal para el proceso —que, según Uribe, no se aplicará sólo a los paramilitares sino a cualquier grupo que quiera dejar las armas—, se aprobó finalmente el 22 de junio en el Congreso colombiano. Se trata de la ley de Justicia y Paz (ley 975 de 2005), “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consolidación de la paz nacional, y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.<sup>3</sup> Este marco jurídico establece que los desmovilizables no están obligados a confesar sus delitos ni pedir perdón a sus víctimas, ni tampoco a devolver los bienes incautados ilegalmente. Las penas

---

<sup>1</sup> Nuria del Viso, “Desmovilización paramilitar en Colombia: la comunidad internacional en la encrucijada”, Documento de trabajo N° 2, CIP-FUHEM, enero de 2005. Hernando Valencia Villa, *La ley de Justicia y Paz para la desmovilización de los paramilitares en Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos*, CIP-FUHEM, septiembre de 2005.

<sup>2</sup> Amnistía Internacional, “Preocupaciones de AI ante la visita de Uribe a España”, 8 de julio de 2005, en [www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org); también *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 28 de febrero de 2005, en [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co)

<sup>3</sup> *Gaceta del Congreso*, No. 390, Bogotá, 21 de junio de 2005; y *Diario Oficial*, No. 45.980, Bogotá, 25 de julio de 2005.

máximas de cárcel serán de ocho años, a los que se pueden restar dieciocho meses en función del tiempo que deban permanecer a la espera de juicio. Se trata, por tanto, de algo similar a una amnistía general encubierta, que no respetaría el marco de la Constitución de 1991 ni los numerosos tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos suscritos por el estado colombiano. La ley no garantiza el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación por los daños sufridos, y ha sido recurrida ante la Corte Constitucional, que debería pronunciarse antes de final de año.

## **Nuevas iniciativas, viejos problemas**

El gobierno de Colombia ha anunciado a principios de septiembre nuevas iniciativas encaminadas, a acercar el fin del conflicto armado. Entre ellas se cuenta la liberación de Francisco Galán, comandante del ELN, para que inicie negociaciones de paz con su grupo. También se ha ofrecido a las FARC abrir un diálogo sobre el posible canje de rehenes por presos, con una fase inicial de diez días que se produciría en una zona sin acciones de la fuerza pública. En tercer lugar, se ha anunciado que la ley de Justicia y Paz será aplicada, en primer lugar, a 38 miembros de este grupo armado (lo que confirmaría anteriores afirmaciones de Uribe, en el sentido de que se trata de un marco legal amplio y no un texto *ad hoc* para a los paramilitares).<sup>4</sup> Por último, Uribe ha afirmado que, si es una condición para que el diálogo con el ELN sea fructífero, él estaría dispuesto a reconocer la existencia de un conflicto armado (y no, como ha defendido hasta el momento, un mero problema de terrorismo).

Estas iniciativas han sido presentadas como prueba de la voluntad de paz del actual gobierno, decidido a dar pasos de importancia para poner fin al conflicto. Sin embargo, analistas políticos colombianos ponen en duda esa voluntad. Más bien consideran que se trata de una maniobra propagandística, que le permitirá a Uribe aumentar su popularidad (que ronda el 70%) y mejorar sus posibilidades de cara a una eventual reelección. Que pueda presentarse a un segundo mandato no está aún decidido, ya que depende del fallo de la Corte Constitucional, pero Uribe explota hábilmente su imagen de líder fuerte, decidido y capaz de resolver la situación del país. Además, esto puede contribuir a mejorar su credibilidad e imagen ante la comunidad internacional e incrementar las posibilidades de recibir apoyo político y económico para sus políticas.

Otro factor hábilmente utilizado con este fin es la cuestión de las cifras. En esta materia el gobierno pone el acento en los descensos de ciertas violaciones de los derechos humanos como los homicidios, secuestros y masacres. Sin embargo omite, tal como lo señalan los informes anuales de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH), que han aumentado las ejecuciones extrajudiciales, las detenciones arbitrarias y las detenciones masivas sin orden judicial, y que las cifras globales de crímenes

*La ley no  
garantiza el  
derecho de  
las víctimas a  
la verdad, la  
justicia y la  
reparación  
por los daños  
sufridos*

<sup>4</sup> Ver distintas notas en la edición digital del diario *El Tiempo*, en: [www.tiempo.terra.com.co](http://www.tiempo.terra.com.co)

siguen siendo muy altas. Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entre enero y septiembre de 2004 fueron desplazadas de sus hogares más de 200.000 personas.<sup>5</sup> El número de desplazados internos no cesa de aumentar y configura una de las crisis humanitarias más graves del mundo, mientras las tierras que abandonan pasan a engrosar la llamada “contrarreforma agraria”.

La política de seguridad democrática del gobierno colombiano tampoco ha conseguido mejorar una situación en que el 64% de la población vive en la pobreza y un 31% en la indigencia, con un 14% de desempleo oficial y un 33% de subempleo. Según el Banco Mundial, éste es el tercer país más desigual del continente americano en cuanto a la distribución de la renta y la riqueza.<sup>6</sup> Estas cuestiones, que están en la raíz del conflicto armado, no han sido abordadas por una estrategia que pone su acento en las políticas de fuerza, mientras se debilitan los derechos económicos, sociales y culturales y retrocede el estado social.

### **Militarización de la vida cotidiana**

El debilitamiento del estado social y de derecho que significa la política de seguridad democrática también ha recibido duras críticas. Para algunos autores, se trata de una forma modernizada de la doctrina de seguridad nacional, dirigida a crear un nuevo modelo de estado.<sup>7</sup> Sus premisas serían: a) no hay conflicto sino guerra antiterrorista, lo que significa la negación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del principio de distinción entre civiles y combatientes; b) un modelo de seguridad nacional en que el estado en conjunto debe volcarse para derrotar al enemigo interno y todos sus instrumentos se usan con ese objetivo; c) la sociedad civil debe unirse a este esfuerzo; y 4), dado que el marco institucional es un obstáculo, hay que debilitar los controles judiciales.

Algunas iniciativas concretas son la creación de la red de informantes y cooperantes (2,4 millones, según el Ministerio de Defensa), dedicados a labores de inteligencia, operativas, de apoyo logístico, etc.; los soldados campesinos; la reforma de la ley de armas; la concesión de funciones de policía judicial a las fuerzas militares, etc. Esto significa una militarización de la sociedad civil y un rediseño del aparato estatal que puede significar, en la práctica, desmantelar el estado social de derecho.

Uno de los aspectos clave de la estrategia de Uribe es lograr apoyo internacional para sus políticas, tanto político como económico. Una muestra de ello fue la visita que realizó a España y el Reino Unido el pasado mes de julio. Se trataba de dos países cuidadosamente elegidos: España es un país cuyas posiciones son

---

<sup>5</sup> [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

<sup>6</sup> Informe de la Alta Comisionada, *Op. Cit.*

<sup>7</sup> Ver la intervención de Federico Andreu y otros ponentes, en *UE-España-Colombia: propuestas para la paz y los derechos humanos*, relatoría del seminario organizado por el CIP, ICEI y el Grupo Sur, Madrid, 20 y 21 de junio de 2005 (en [www.euro-colombia.org](http://www.euro-colombia.org)).

tenidas muy en cuenta a la hora de fijar las políticas europeas hacia América Latina, y el Reino Unido iniciaba su semestre al frente de la presidencia de la Unión. En España, recabó apoyo económico en forma de un programa financiero y compromisos adicionales de cooperación. No logró, sin embargo, y a pesar de lo que se afirmó desde algunos medios, un compromiso de apoyo del gobierno español a la ley de Justicia y Paz, parte central de su viaje.<sup>8</sup> El presidente José Luis Rodríguez Zapatero sólo se comprometió a defender ante sus socios europeos la propuesta de Uribe de crear una comisión de verificación para la desmovilización de los paramilitares (algo que ya había reclamado la sociedad civil y que ha sido anunciado recientemente), además del tradicional apoyo a los esfuerzos del gobierno por lograr la paz.

La postura del gobierno español debe entenderse en un marco más amplio. Tras el empeoramiento de las relaciones con EE UU por la salida de las tropas de Irak, y después de haber impulsado un cambio de la política española y comunitaria hacia Venezuela e Irak que han generado tensiones adicionales, una postura amistosa hacia el gobierno colombiano podría ser un paso hacia la normalización de las relaciones. Colombia, en este sentido, podría no ser lo suficientemente importante como para abrir un nuevo “frente”. Además, las grandes líneas de la política exterior española hacia Colombia son bastantes constantes y se basan en la diplomacia y el apoyo al gobierno de turno, la cautela y favorecer la vía del diálogo (incluso con el gobierno de José María Aznar, las acciones de la Embajada iban en esta dirección). En general, puede considerarse que nunca ha habido una estrategia clara hacia el conflicto colombiano sino que se trata, más bien, de políticas que responden a demandas y factores coyunturales.

## **Dudas en la UE**

En el marco de la UE, este caso pone de nuevo de manifiesto las dificultades para elaborar una política exterior y de seguridad común. La UE no ha logrado elaborar una estrategia coherente y de largo plazo para apoyar un proceso de paz en Colombia aunque, en distintas declaraciones de la Presidencia y pronunciamientos de otras instituciones, ha manifestado muchas veces que no hay alternativa a un proceso de paz. A la vez, es uno de los principales inversores y donantes de ayuda al país, pero no logra posicionarse como actor global ni ejercer su influencia, especialmente por sus propias divergencias internas. Actualmente esto se ve agravado por la parálisis del proceso de aprobación del Tratado Constitucional, las dificultades presupuestarias, la necesidad de prestar atención a sus “patios traseros” (Balcanes, Oriente Medio y Mediterráneo) y el esfuerzo que exige la atención. En este marco, América Latina y también Colombia han perdido importancia en la agenda.

Por el otro lado, la UE es consciente de la inestabilidad sociopolítica que vive la comunidad andina y del potencial de desborde que tiene el conflicto colombiano,

---

<sup>8</sup> Antonio Sanz Trillo, *Resultados de la visita de Uribe*, 21 de julio de 2005, en [www.euro-colombia.org](http://www.euro-colombia.org)



a la vez que trata de avanzar en un acuerdo de asociación con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y apoya su proceso de integración. Éste tiene dificultades, pero el apoyo parte del reconocimiento de que los intereses de la UE pueden verse seriamente dañados en un escenario de deterioro de la situación (inseguridad para sus inversiones, ineficacia de la cooperación, llegada de flujos migratorios...). En este contexto podría considerarse que la UE tiene ahora una ventaja frente a Estados Unidos en América Latina, por el ascenso de líderes menos proestadounidenses como Hugo Chávez, Luis Inácio *Lula* da Silva o Tabaré Vázquez. EE UU, además, ha centrado su atención en el continente en el terrorismo, el narcotráfico y el libre comercio, mientras la UE tiene una agenda política, de cooperación y de integración regional.

En sus últimos documentos y pronunciamientos oficiales, la Unión ha seguido manteniendo que Colombia necesita una estrategia integral de paz que aborde las raíces del conflicto, a la vez que pide el cese de hostilidades de los grupos armados ilegales y la aplicación de las recomendaciones de la ONU. También expresa su apoyo a una solución pacífica del conflicto y ha anunciado la posibilidad de una mayor implicación a través de un "compromiso gradual". Se trataría de un compromiso político y financiero, evolutivo y condicionado, en cuatro fases: proceso de desmovilización serio (con cese al fuego y marco legal), desmovilización verificable (con financiación para la reinserción), exclusión del grupo en cuestión de la lista de organizaciones terroristas y, por último, compromiso político y financiero. Los textos reflejan los acuerdos de mínimos que priman en las instituciones comunitarias con respecto a Colombia y mantienen una posición basada en la búsqueda de la paz por medios pacíficos. Sin embargo, abren la preocupante perspectiva de que se pueda apoyar procesos de desmovilización que consagran la impunidad.

La situación colombiana es compleja y contradictoria y requiere un verdadero proceso de paz que no incluya sólo negociaciones con los grupos armados ni esté condicionado a su existencia. Esa estrategia integral de paz debería abordar las profundas causas socioeconómicas, de deficiencia institucional y exclusión política que están en el origen del conflicto. La participación de la sociedad civil y de los sectores políticos democráticos es imprescindible para definirla, de forma que pueda articularse un frente unido a favor de la paz y la reforma del estado. La Unión Europea podría apoyar todo ello utilizando instrumentos como el diálogo político, la cooperación y el comercio, de los que dispone y que podría activar. El momento es muy preocupante para Colombia, ya que se consolida el poder económico y político paramilitar y la ley de Justicia y Paz concede una impunidad casi absoluta a responsables de graves crímenes. Esto sólo será el origen de más violencia. La posibilidad de que Uribe resulte reelegido y el apoyo continuo que recibe de EE UU (a pesar de las dudas sobre la desmovilización de las AUC, parece que prevalecen las cuestiones de seguridad) hacen el panorama aún más preocupante. También es más precisa, por ello, una estrategia de la UE para apoyar la paz y la democracia en Colombia. Un diálogo activo que incluya a la sociedad civil sería muy útil para ello.

---

<b>Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia, de Herfried Münkler</b>	<b>141</b>
<hr/>	
<b>La impunidad imperial, de Roberto Montoya</b>	<b>144</b>
<hr/>	
<b>Investigación para la paz y resolución de conflictos, de Fernando Harto de Vera</b>	<b>146</b>
<hr/>	
<b>Objetivos del milenio. ¿Se puede acabar con la pobreza?, de Pablo J. Martínez Osés</b>	<b>150</b>
<hr/>	
<b>The Dispossessed. Chronicles of the desterrados of Colombia, de Alfredo Molano</b>	<b>152</b>
<hr/>	
<b>Regresan siempre por primavera. Colombia: luz y sombra de un proceso hacia la paz, de Maribel Wolf y otros autores</b>	<b>154</b>
<hr/>	

## VIEJAS Y NUEVAS GUERRAS. ASIMETRÍA Y PRIVATIZACIÓN DE LA VIOLENCIA

Herfried Münkler

(traducción, C. M. Ramírez)

Siglo XXI de España

Editores, Madrid, 2005, 225

páginas.

¿Se puede definir todavía qué es una guerra? La concepción actual del fenómeno continúa muy asociada a ejemplos típicos de la edad moderna: estados enfrentados en batallas cuyos combatientes se podían identificar y donde se ponían en juego recursos logísticos y arsenales tan vastos que sólo un sistema fiscal era capaz de financiar. El choque de fuerzas producía, por supuesto, enorme destrucción humana y material. La situación y la naturaleza de los contendientes eran *simétricas*: se reconocían como entidades políticas y sus ejércitos, independientemente de su fortaleza relativa, aceptaban ciertas formas de lucha y, al menos en teoría, determinados límites para la aplicación de la violencia. Esta imagen convencional de la guerra, sostiene Herfried Münkler en su ensayo, se ha vuelto casi un obstáculo conceptual para entender el mundo contemporáneo. A lo sumo, puede resultar útil como medio para acentuar el contraste. Ahora los conflictos armados entre estados se hallan en franco declive, después de predominar ampliamente en el escenario histórico de los últimos siglos. Una visión inspirada en *Sobre la paz perpetua* de Immanuel Kant supone que la paz entre estados se explica por los progresos convergentes de la democracia y del mercado. Desde este punto de vista, un ámbito

internacional cada vez más abocado a la globalización capitalista y que vio florecer nuevas democracias sólo podría evolucionar hacia la paz, si bien es cierto que persisten zonas del planeta donde la violencia aún prima sobre la libertad comercial y los derechos constitucionales. Esta espléndida pintura, que parece contar con una amplia base a su favor (apenas hay ejemplos de democracias que se hayan hecho la guerra entre sí), es propia de un liberalismo autocomplaciente y está lejos de constituir una clave mágica de comprensión, asegura Münkler. Por un lado, no hay tantas democracias y, por el otro, esta teoría no permite entender la agresividad que ellas muestran hacia otros regímenes, ni estimar hasta dónde están dispuestas a llegar en su hostilidad.

Las guerras internacionales se han vuelto insostenibles por su coste y su incalculable potencial de aniquilamiento. En realidad, las potencias democráticas occidentales sólo intervienen en guerras *asimétricas*, y esta palabra designa un rasgo clave de las nuevas guerras, sean del tipo que sean. Las democracias lanzan ataques sólo si tienen asegurada de antemano una nítida superioridad militar, y esto incluye un riesgo muy reducido de bajas propias. La guerra de Irak sirvió también para tratar de superar el llamado “síndrome de Vietnam”, sin embargo, una feroz posguerra multiplica allí las bajas y erosiona el consenso interno en EE UU. Otras intervenciones evitaron el contacto físico entre tropas, utilizando armas teledirigidas o bombardeando desde aeronaves inalcanzables para el fuego enemigo. Como escribe Münkler, “la guerra ha perdido aquí todas las características de la clásica situación de duelo y, dicho cínicamente, se ha aproximado a determinadas formas de eliminación

de parásitos. (...) La clásica ética del soldado, que habría impedido durante mucho tiempo, de la manera más fiable, la conversión de las acciones de lucha en matanzas, ha sido sustituida por la precisión técnica y el control jurídico". El problema es que el uso de las armas sofisticadas no siempre resulta económico, tanto en términos de costes como de simple proporcionalidad militar. La tecnología es muy cara, mientras que los blancos que destruyen pueden ser muy pobres. En los países de cierto desarrollo resultan letales y, en cierto modo, "quirúrgicas" (la metáfora médica, donde el demócrata atacante asume un papel "sanador" mientras que su adversario se convierte en "enfermo", es uno de los argumentos más perspicaces de este libro), dado que afectan a centros de distribución y abastecimiento fundamentales que quiebran a la resistencia. Sin embargo, en lugares como Afganistán un misil de precisión puede costar mucho más que cualquier objetivo económico. La superioridad en el campo de batalla se vuelve entonces indispensable y se hace preciso arriesgar vidas, lo que plantea un problema político mayúsculo para las sociedades "pos-heroicas". El recurso a empresas proveedoras de mercenarios ha sido hasta el momento sólo un paliativo marginal. Sin embargo, desde otro punto de vista revela una de las variadas formas que puede asumir otra característica que se ha vuelto central en las nuevas guerras: la privatización de la violencia. El "neohumanismo militar", que se despliega por el mundo como si se tratara de llevar adelante una política interior más que una internacional, no es la única fuente de violencia. A los ataques desde el aire en nombre de los derechos humanos se ha sumado ahora una

"guerra" contra el terrorismo en la cual, dada la naturaleza del adversario, escasean localizaciones territoriales para bombardear, y que no ha tardado en convertirse en una guerra sucia a escala global. Pero es en las zonas fronterizas de los antiguos imperios coloniales o de las hegemonías políticas recientemente colapsadas donde se propaga otro nuevo tipo de guerra, que ya no suele encontrar en el estado un conductor ni a veces tampoco un enemigo (como sucedía en las guerras civiles o las revoluciones clásicas). Estas nuevas guerras están privatizadas, asegura Münkler, y en algunos casos son pujas poco más que gansteriles por el control de un territorio rico en algún tipo de producto, legal o ilegal, pero siempre interesante para el mercado mundial. Aquí se producen extrañas "economías abiertas de guerra", que prolongan la violencia puesto que no hay interés en acabar con ella, y nada fuera de una decidida intervención externa sería capaz de lograrlo. La guerra es crónica y es un buen negocio que lo sea. Estados desintegrados, ejércitos formados por elementos criminales o jóvenes (o niños soldados) sin más vías de ascenso social que el matonismo contra la población civil, señores de la guerra vinculados a las metrópolis a las que exportan: estos son los actores que protagonizan las nuevas guerras en el sureste asiático, en Asia Central o en África Subsahariana. Por sus efectos sociales y económicos, las nuevas guerras acaban por generar estructuras neocoloniales que bloquean no sólo el desarrollo, sino la posibilidad de una economía de paz. Los motivos que desencadenan estas atroces guerras son múltiples. Pero los étnicos o religiosos, tan propagados por los medios masivos de comunicación, no suelen estar

entre los principales. Actúan más bien como refuerzo de otros motivos más importantes y siempre ligados a la economía, según la tesis que defiende Münkler. La riqueza potencial de una zona es un detonante más poderoso que la pobreza real. De hecho, estos conflictos “intra-sociales” —ya que no se trata de “guerras civiles” tradicionales— se independizan de la lógica política y se centran sólo en la lucha por la ganancia. Se trata de guerras baratas que se financian a sí mismas y se llevan a cabo con armamento ligero y contra civiles indefensos: la batalla ha sido reemplazada por la masacre. El viejo *ius in bello* no posee ningún garante jurídico (habitualmente era el estado) y en su lugar se producen aberraciones como el abuso sexual masivo como instrumento de “limpieza étnica” y el desplazamiento de poblaciones (“con las violaciones se ahorran bombas”, afirmó una observadora en Zagreb, Croacia). El verdadero objetivo de las acciones “militares” es generalizar el terror entre los civiles, otra muestra de la omnipresente asimetría que caracteriza a las nuevas guerras. En ellas, los tratados de paz con los que convencionalmente la violencia llegaba a su fin han sido sustituidos por largos y accidentados procesos de paz. Münkler parece partidario de “ahogar en sus comienzos” el desarrollo de las guerras intra-sociales pero, ¿qué hacer después de la haber tomado el control militar del área? El intervencionismo simplifica el problema político y suele conducir a un atolladero. El verdadero problema es que las potencias que pueden intervenir carecen de un programa integrador para las (muchas) sociedades desarticuladas, y no que las intervenciones sean demasiado caras o políticamente

arriesgadas.

Es cierto que, desde un punto de vista exclusivamente estratégico, es razonable intervenir cuando los riesgos son bajos: una intervención no es tan sencilla cuando la guerra ya se ha transnacionalizado. Por otro lado, asegura Münkler, tolerar la guerra intra-estatal es también abrir una zona para la consolidación del crimen global. El derrumbe de las estructuras estatales en regiones lejanas de las más prósperas del mundo ya no puede dejar a éstas indiferentes. Problemas como los circuitos criminales del tráfico de droga o el terrorismo (por no hablar de diamantes o petróleo) vinculan a todo el planeta.

Cuando se quiere llevar a cabo una intervención, un primer paso es poner en marcha la necesaria “fábrica de consenso” televisiva. Pero el imperialismo, aclara este libro, no actúa mediante intervenciones militares. Por el contrario, las potencias centrales no necesitan invadir para asegurarse la apropiación de la riqueza periférica, ya que disponen de otros medios de subordinación: la concesión de créditos financieros, la radicación de grandes empresas y la cooperación militar. Sin embargo, es posible pensar que los occidentales no siempre se limitan a actuar en la guerra como socios externos de los señores locales de la guerra o como policías que, al final, terminan arriesgándose para imponer los derechos humanos. A veces también las impulsan políticamente.

A través de oportunas comparaciones históricas, y sobre un sólido fondo teórico, este libro desentraña la compleja y novedosa faz bélica del presente. No se concentra en el análisis concreto de ninguna de las “nuevas guerras”, sino que ofrece un panorama conceptual de sus variedades mediante la revisión de una vasta

bibliografía. Aporta, así, un análisis desde casi todos los puntos de vista imaginables, aunque haciendo énfasis en la economía. A menudo ésta es desestimada por las investigaciones pacifistas pero, para Münkler, la economía explica la larga duración y la agresividad que tienen los conflictos en ausencia de una autoridad política central que la domestique. Durante el siglo XX el estado fue el principal agente de la guerra. Hoy, la situación hace que en muchas zonas del planeta se le eche de menos.

*José Fernández Vega*  
Profesor de la Universidad de Buenos Aires e investigador del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Su último libro es *Las guerras de la política. Clausewitz entre Maquiavelo y Perón* (Edhasa, Buenos Aires, 2005)

## **LA IMPUNIDAD IMPERIAL**

Roberto Montoya  
La Esfera de los Libros,  
Madrid, 2005, 335 páginas.

“¿Crees en algo?”, me preguntó uno de los soldados y le dije que sí, en Alá; entonces me respondió: “Pues yo creo en la tortura y te voy a torturar”. Éste es el testimonio de uno de los prisioneros de la cárcel iraquí de Abu Ghraib, recogido en el informe del ejército de EE UU sobre los abusos a los prisioneros iraquíes, que fue elaborado por el general Antonio M. Taguba y es conocido como *Informe Taguba*. A finales de abril de 2004, cuando las torturas que los soldados estadounidenses perpetraban en este centro de detención salieron a la

luz, la Administración de George W. Bush ya contaba con los resultados de varias investigaciones internas que confirmaban los hechos. Una de ellas era el informe elaborado por el general Taguba. El presidente Bush y su secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, intentaron entonces hacer ver a la conmocionada opinión pública internacional que los responsables de los abusos, torturas y vejaciones a los prisioneros iraquíes eran sólo un puñado de militares. Pero pronto se comprobó que los casos no eran aislados, y que los prisioneros en las bases militares estadounidenses de Afganistán y Guantánamo (Cuba) también eran tratados de este modo. Los responsables del Pentágono habían autorizado las técnicas “agresivas” de interrogación años antes de que trascendiera el escándalo de la antigua cárcel de Sadam Husein.

En *La impunidad imperial*, el periodista Roberto Montoya demuestra que estas acciones forman parte de un plan diseñado desde la Casa Blanca y el Pentágono. Para ello analiza numerosos documentos internos del Pentágono en los que figura un gran elenco de “técnicas de interrogación”, así como informes legales que asesoran sobre cómo “blindar” a los torturadores ante los tribunales de EE UU e incluso ante la justicia internacional. El libro denuncia cómo EE UU está vulnerando los más elementales derechos humanos con la impunidad que le otorga ser la única potencia mundial.

El inicio de esta pesadilla podría situarse en febrero de 2002, cuando la Casa Blanca anunció su decisión de no aplicar los Convenios de Ginebra a los detenidos en Afganistán sospechosos de pertenecer a los talibán o a Al Qaeda, a los que se calificó como “combatientes ilegales” o

“combatientes enemigos”. Pero ya antes, en noviembre de 2001, todavía bajo la conmoción del 11-S, Bush abrió el camino a la impunidad de los militares de su país mediante la orden llamada “Detención, Tratamiento y Juicio de ciertos no ciudadanos en la guerra contra el terrorismo”, que reinstaura los tribunales castrenses. La iniciativa presidencial fue seguida por Alberto Gonzáles, que entonces era el más importante de sus consejeros y desde 2005 ocupa el cargo de fiscal general (ministro de Justicia) de EE UU. Gonzáles propuso no aplicar los Convenios de Ginebra para que los presos talibán y de Al Qaeda no pudieran suscribir los derechos que el texto reconoce a los prisioneros.

A partir de ese momento, la Casa Blanca se puso manos a la obra: redefinió el concepto de tortura y elaboró informes que tenían como objetivo justificar los llamados “excesos letales”. Al mismo tiempo, en el “limbo” legal de Guantánamo comienzan a aplicarse técnicas de interrogatorio que incluyen el uso de posiciones estresantes (como estar de pie), la utilización de técnicas de aislamiento de hasta treinta días, privación de luz y estímulos auditivos, colocación de capuchas, interrogatorios de veinte horas de duración... Rumsfeld incluso llegó a autorizar la utilización de perros como forma de atemorizar a los detenidos. Todo ello maduró y evolucionó hasta llegar a la guerra de Irak. Las fotos de las vejaciones y torturas en Abu Ghraib desvelan, dice el autor del libro, “una faceta de la perversión y la tortura desconocida por la opinión pública, que sucedía en pleno siglo XXI”. Se trata de la utilización del sexo como humillación y tortura contra cientos de hombres y mujeres. Lo más aberrante es que las tropas estadounidenses utilizaban estos

crueles métodos contra simples sospechosos: un informe de Cruz Roja Internacional señala que el 90% de los reos de este centro penitenciario habían sido detenidos por error.

*La impunidad imperial* también analiza el recurso a mercenarios y el fenómeno que Montoya califica de “privatización de la guerra”. Asimismo, dedica un amplio capítulo a la red de centros de detención secretos de EE UU en el resto del mundo, que le permite trasladar a prisioneros a países donde también se tortura impunemente, como Marruecos, Egipto, Pakistán o Siria. La conclusión de Montoya es desoladora. La renovación del gabinete de Bush para su segundo mandato sólo confirma los peores augurios. “Parece inevitable prever que en los informes de las organizaciones humanitarias de los próximos años se repetirán, como en los pasados, las denuncias de los atropellos cometidos contra los derechos humanos en aras de la *cruzada* contra el terrorismo en el mundo, que está muy lejos de haber terminado”, reflexiona. Tal y como afirma Adolfo Pérez Esquivel — premio Nobel de la paz en 1980 — en el Prólogo de este libro, “la única forma de no quedar sometido a la barbarie y en un estado de indefensión es poder llegar a tener la información correcta y ejercer la resistencia social y cultural de los pueblos”. Este libro contribuye a ambas cosas.

*Rosa Meneses Aranda*  
Redactora de la sección de  
Internacional del diario *El Mundo*  
y experta en Información  
Internacional y Países del Sur

**INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Fernando Harto de Vera  
Tirant lo Blanch-Instituto  
Universitario “General  
Gutiérrez Mellado”,  
Valencia, 2004, 294 páginas.

No abundan en castellano las publicaciones dedicadas de forma específica a la investigación para la paz y por ello este libro del profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Fernando Harto de Vera, cobra especial relevancia. Concebido como un manual que puede ser utilizado para la formación universitaria, el esfuerzo de síntesis y recopilación que aquí se realiza y su tono didáctico lo convierten en un texto valioso para que los lectores interesados se acerquen a esta disciplina, relativamente reciente en el marco de las ciencias sociales y aún más en el ámbito de la actividad editorial en España. El primer capítulo relata la evolución histórica de la investigación para la paz y el proceso de institucionalización que ha seguido desde sus orígenes hasta nuestros días. Como fenómeno incluido en la categoría de los hechos políticos, los primeros intentos se remontan a la reflexión sobre la paz como artesanía intelectual; en este marco la reflexión se produce sobre todo desde presupuestos esencialmente religiosos y éticos. Los primeros intentos de plantear la paz como fenómeno autónomo y estudiar la posibilidad de lograrla mediante cambios y reformas del estado no llegaron hasta la Ilustración. El siglo de las luces fue también el que alumbró proyectos de “paz

perpetua” como los del abate de Saint-Pierre e Immanuel Kant. La paz fue abordada desde una perspectiva científica en los años posteriores a la I Guerra Mundial, de forma casi exclusiva en Estados Unidos. Hay diferentes clasificaciones temporales y de etapas según los autores que las formulan pero, en general, se acepta que en este país los precursores realizaron su tarea entre la I y la II Guerra Mundial, para llegar a la institucionalización e investigación hasta 1970 y al reconocimiento y expansión entre esa fecha y el fin de la Guerra Fría, en 1989. Sus avatares, en general, reflejaban los cambios producidos en el sistema internacional durante estos periodos y también las circunstancias propias de la política estadounidense: en los años cincuenta, por ejemplo, se pretendió conceptualizarla como “resolución de conflictos”, una denominación más neutral que “investigación para la paz” y menos susceptible de despertar críticas o sospechas en una época en que el *macarthyismo* dominaba la escena política interna. Desde el final de la Guerra Fría hasta la actualidad se asiste a un periodo de revisión crítica de lo conseguido y se ha intentado incorporar críticas constructivas desde la izquierda como la noción de *peacebuilding* desde abajo, la teoría social crítica, la crítica de género y el enfoque cultural. Europa no se incorporó de forma plena a este ámbito de la investigación hasta los años sesenta, y siempre tomando como referente (para la adhesión o la crítica, según las fases) el modelo estadounidense. Sin embargo, desde entonces se han producido aportaciones clave para este campo de estudio. En los años setenta, por ejemplo, destaca la fuerte crítica realizada a la producción de las décadas anteriores, especialmente



por parte de autores como el noruego Johan Galtung (ya en 1964, en el editorial del primer número de *Journal of Peace Research*) o Schmidt. Su propuesta fue introducir un concepto de paz más amplio que no consistía sólo en la ausencia de conflictos agudos, sino que incorporaba los procesos socioeconómicos que generan violencia latente y estructural. El capítulo repasa los principales hitos (institucionales y teóricos) de la investigación para la paz en Europa y su distinto grado de desarrollo en el norte y el sur del continente, así como algunas características que la distinguen de EE UU, por ejemplo, el menor nivel de presencia en ámbitos académicos.

Es destacable también el apartado dedicado a la investigación para la paz en España.<sup>1</sup> En este país la institucionalización de la disciplina es aún más reciente que en el resto de Europa, dado el retraso que el régimen franquista implicó para la producción intelectual, pero desde los años setenta y especialmente los ochenta han surgido numerosos centros y redes, vinculados o no a ámbitos académicos, que se dedican a esta actividad. Cierra el capítulo una extensa relación de los principales de ellos junto con sus publicaciones y actividades.

El capítulo 2, “El objeto de estudio: guerra, conflicto y paz”, refleja las principales corrientes y polémicas que se han producido en estas décadas en relación al propio concepto de paz, las distintas concepciones de la misma y su evolución histórica, así como las relaciones conceptuales entre ésta y la guerra. Aunque son diversas las posibilidades, el autor dedica especial atención a la polémica

entre los defensores de la paz negativa (ausencia de guerra y violencia directa) y aquellos que propugnan un concepto de paz positiva, caracterizada por la ausencia de violencia directa y guerra y por la presencia de justicia social. El creador de este concepto, Galtung, generó con su revisión crítica una escisión de la disciplina en dos grandes sectores que sólo se superaría, para llegar a un cierto consenso, desde los años ochenta. El capítulo aborda a continuación la conceptualización de la guerra desde perspectivas legales o formales y sociopolíticas, así como una tipología de las mismas, y una descripción de los distintos enfoques sobre el conflicto.

La pluralidad de los conceptos de paz tiene su reflejo en la diversidad de enfoques y corrientes dentro de los estudios sobre la paz y el conflicto, que centran la atención del tercer capítulo de este volumen. El autor repasa las clasificaciones que se manejaron en las últimas décadas y llega a la conclusión de que, en el área de conocimiento de la investigación para la paz, hay dos momentos claramente definidos: desde sus comienzos hasta los años sesenta y a partir de entonces, cuando la unidad inicial se rompe con el enfoque que abre la obra de Galtung. Los autores que realizan sus planteamientos antes de los años noventa se hacen eco de esta escisión que dividió al paradigma en dos frentes. A partir de los años noventa, y con el precedente de Kenneth Boulding, el enfrentamiento se relativiza y se tiende a una visión integradora. En este sentido, Harto de Vera destaca como más apropiada la clasificación de Miall, Ramsbotham

<sup>1</sup> Sobre esta cuestión ver también Mabel González Bustelo, *Investigación para la paz en tiempos difíciles. El caso de España*, CIP-FUHEM, Madrid, 2003.

y Woodhouse, con su énfasis en los enfoques realista, estructuralista y pluralista (el denominado “conflicto social prolongado”). La teoría del conflicto social prolongado parte de las formulaciones realizadas por John Burton y Edward Azar en los años ochenta. En esta época, las modificaciones del contexto internacional permitieron superar el debate entre realistas y estructuralistas. El enfrentamiento bipolar finalizó y a los conflictos típicos de la Guerra Fría les sucedieron nuevos tipos de violencia y las llamadas “nuevas guerras”, que exigían a su vez nuevos marcos explicativos. Estas modalidades de violencia difieren mucho de la guerra tradicional y se caracterizan por su origen predominantemente interno y por sus múltiples factores causales y dinámicas, así como por la dificultad que plantea delimitar con claridad su inicio y su final. El capítulo cuarto y último ofrece una panorámica de las principales técnicas producidas desde la disciplina para la solución pacífica de conflictos, con lo que muestra la utilidad práctica de esta materia como ciencia aplicada. El apartado se abre con una revisión del estatuto epistemológico de la investigación para la paz, que incluye sus principales características y su relación con otras ciencias sociales. En este sentido destaca su carácter normativo (la investigación para la paz no pretende sólo comprender las causas de los conflictos, la violencia y la guerra desde una perspectiva analítica, sino que éste sea un primer paso para su erradicación o la disminución de los niveles de violencia). La paz, por tanto, se considera un valor a perseguir. Otro aspecto clave es su transdisciplinariedad e interdisciplinariedad, dado que, desde sus inicios, en ella confluyeron los conocimientos de

distintas disciplinas. En un primer lugar se situarían la ciencia política y las relaciones internacionales; en segundo, la economía, el Derecho Internacional, la historia y la sociología; y, en tercero, la antropología, matemáticas (teoría de juegos), psicología, geografía, etc. La tercera característica clave sería la búsqueda de aplicaciones prácticas y relevantes, que refleja el ya mencionado carácter normativo. El capítulo se cierra con un estudio detallado de las principales técnicas de resolución pacífica de conflictos y especialmente la negociación, con atención a los modelos de la negociación, su contenido y etapas, los papeles y funciones de los negociadores, modelos teóricos, etc. También se abordan con detalle las estrategias y modelos de mediación y las estrategias de la Organización de Naciones Unidas para la paz (*peacemaking*, *peacebuilding* y *peacekeeping*) y su evolución a lo largo del tiempo, especialmente a partir de la publicación en 1992 de *Una agenda para la paz*, del entonces secretario general Boutros-Ghali. Una extensa bibliografía y un detallado índice analítico completan un volumen de gran utilidad para todos aquellos que, desde España o en español, están interesados en un mayor conocimiento sobre el desarrollo actual de los estudios sobre la paz y el conflicto y la investigación para la paz. El estudio mencionado en la nota 1, realizado en el año 2003, mencionaba algunos aspectos de la investigación para la paz en España que desde entonces se han consolidado: el primero, el campo intermedio que se ha generado de investigación y formación, situado entre el mundo académico y no gubernamental; el segundo, que la Universidad se ocupa de temas como las migraciones, el multiculturalismo o la economía internacional desde perspectivas

que incluyen cada vez más las cuestiones de la guerra y la paz. Sin embargo, la investigación para la paz sigue teniendo una presencia escasa en las universidades, en la línea europea y al contrario de lo que ocurre en EE UU. Otra cuestión a señalar es que la investigación para la paz sigue teniendo escasos apoyos institucionales y que los centros de investigación afrontan graves problemas de debilidad financiera y organizativa. Estas dificultades financieras obstaculizan los proyectos de largo plazo y la coordinación entre los centros, reducida en muchos casos a iniciativas puntuales.

La proyección social depende mucho de los públicos objetivo. Ha continuado el crecimiento del número de masters y cursos de especialización, así como del número de alumnos, en numerosas universidades e instituciones. Sin embargo, la atención de los medios de comunicación sigue siendo discontinua y selectiva y depende de que el tema esté en el debate público (como ocurrió durante la crisis de Irak). En cuanto al nivel de influencia sobre los actores políticos, es variable en función del momento y de la institución.

La investigación para la paz parte de una perspectiva crítica del orden establecido y plantea alternativas al modelo dominante. A su vez, tiene un carácter internacional y opuesto a los intereses particulares de actores o estados, lo que la aleja de la visión realista y centrada en el estado-nación. En este marco sí ha habido novedades porque el cambio de gobierno, que ha dado lugar a un viraje profundo en política exterior, ha abierto nuevas expectativas de generar influencia política desde un enfoque centrado en promover la paz y la solución pacífica de los conflictos. El grado de interlocución con el gobierno central, por ello, ha mejorado, y se expresa en una

mayor receptividad hacia las propuestas realizadas desde este ámbito.

Sigue pendiente la conexión con los movimientos por la justicia global, que podría dar lugar a una mayor continuidad de los esfuerzos contra la guerra como los que se produjeron antes de la invasión de Irak, en la medida que se logre crear y difundir una crítica global a ciertas cuestiones internacionales. Por ejemplo, la falta de mecanismos efectivos para ejercer el control sobre un país decidido a usar la fuerza o sancionar a los transgresores del Derecho Internacional, la respuesta humanitaria que sigue siendo arbitraria o selectiva y la importancia de las normas comerciales y económicas globales a la hora de generar violencia estructural en grandes zonas del planeta. En definitiva, pasar del debate emocional sobre cómo parar una guerra al análisis y la reflexión sobre los mecanismos existentes para actuar en estos contextos y cómo mejorarlos. Por ejemplo, sobre cómo avanzar en la creación y fortalecimiento de instituciones multilaterales y de regímenes eficaces de protección de los derechos humanos, o unas reglas económicas más justas e incluyentes.

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

**OBJETIVOS DEL  
MILENIO. ¿SE PUEDE  
ACABAR CON LA  
POBREZA?**

Pablo J. Martínez Osés  
PPC, Madrid, 2005, 318  
páginas.

Cinco años después de la firma de la *Declaración del Milenio*, en septiembre de 2000, Pablo Martínez Osés (responsable de incidencia política y campañas en la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, CONGDE, y coordinador de la campaña “Pobreza Cero”) ha elaborado una guía introductoria, pero informada y analítica, de los elementos fundamentales de los Objetivos de la Declaración del Milenio. La *Declaración del Milenio* fue aprobada por 189 jefes de estado y de gobierno, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas y como consecuencia de un largo proceso que se ha ido forjando desde el fin de la II Guerra Mundial. Este proceso se caracterizó, en sucesivas décadas, por una serie de hechos históricos como la descolonización, la bipolarización y el enfrentamiento entre los dos bloques y, por último, por el fin de la Guerra Fría. La década de los noventa estuvo marcada por la celebración de importantes cumbres mundiales, bajo los auspicios de Naciones Unidas, en las que se fueron dilucidando diversas cuestiones relativas al desarrollo internacional. En 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD-OCDE) publicó su informe *Shaping the 21st Century*, en el que se formularon por primera vez los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Con

ellos, los países desarrollados asumían una serie de propuestas para erradicar la pobreza. La formulación de los ocho ODM consiste en una definición de carácter general acompañada por metas concretas, que especifican el contenido de cada propuesta y que abarcan el periodo de tiempo comprendido entre 1990 (fecha propuesta en la mayoría de objetivos como inicio para la cuantificación de los resultados) y 2015, fecha en que se plantea su cumplimiento. Martínez Osés pretende dar a conocer al gran público en qué consisten los ODM. Para ello analiza, por un lado, el grado de adecuación de cada uno de ellos con su propósito y, por otro, sus limitaciones y aciertos. También ofrece datos actuales y tendencias de los últimos años para describir el estado de incumplimiento de los objetivos.

Entre los capítulos dos y ocho se exponen los siete primeros objetivos de la Declaración: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre sexos y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Estos objetivos son descritos junto con sus metas e indicadores, y también se realiza un análisis crítico que muestra que la formulación de casi todos ellos resulta, de una manera u otra, incompleta.

Pero el autor no se limita a exponer el objetivo y comentar su estado de consecución, sino que los capítulos contienen un estudio histórico del porqué de cada objetivo: las declaraciones y resoluciones en las que se basa, los debates acerca de su definición, el grado de consenso entre los países donantes y los

receptores para su aprobación, etc. También incluye artículos, informes, estadísticas y resúmenes de documentos oficiales que ayudan a la mejor comprensión de lo que propone cada objetivo. Por ejemplo, respecto al objetivo 1 se encuentran ejemplos de los problemas de definición que plantea y el debate en torno al concepto de “pobreza extrema” y cómo medirla, o por qué y cuándo se puede considerar que una persona está insuficientemente alimentada. En el objetivo 5, se critica la no inclusión del concepto de salud sexual y reproductiva. Los capítulos finalizan con un cuadro que recoge las debilidades de cada objetivo y, tras analizar esas insuficiencias, el autor propone claves para una nueva comprensión y revisión del mismo y de sus metas, con lo que logra una crítica constructiva que aporta soluciones bien fundamentadas.

En el capítulo 9 se describe el estado actual de incumplimiento de los objetivos. En primer lugar, el autor destaca que no hay datos sobre un centenar de países, por lo que la medición conlleva algunas dificultades. Para subsanarlo, recomienda mejorar la capacidad estadística en el ámbito nacional y considerar los objetivos por sectores sociales, étnicos o de género. En segundo lugar, repasa los hechos y tendencias respecto a cada objetivo y sus distintas metas, con tablas y gráficos que muestran que la zona menos desarrollada continúa siendo África Subsahariana, donde no se han producido avances en los últimos años. La conclusión es que falta recorrer una larga distancia hasta lograr el cumplimiento de los objetivos del milenio.

El objetivo 8 se refiere a fomentar una asociación mundial para el desarrollo y es considerado por el autor un objetivo especial, ya que plantea las metas a las que deben llegar los países enriquecidos para

hacer posible el cumplimiento del conjunto de los ODM. Este apartado sólo fue incluido en la Declaración por la presión que ejercieron algunos países en vías de desarrollo, y pretende un compromiso entre el Norte y el Sur por el cual “los países pobres deben mejorar la gobernabilidad para movilizar y gestionar recursos de manera más eficaz y equitativa, de la misma forma que los países enriquecidos deben aumentar la ayuda, reducir la deuda, equilibrar las normas del comercio internacional y aumentar la transferencia de tecnología”.

En septiembre de 2005 se celebra la Asamblea General de Naciones Unidas, conocida como “Milenio + 5”. De las decisiones que se adopten en ella dependerá el futuro de la agenda marcada por los objetivos.

A pesar de que se han dado algunos pasos, si se pretende alcanzar los ODM de aquí a 2015 será necesario pasar a la acción e insistir, por ejemplo, en “la necesidad de que los países ricos aporten el 0,7% de su Producto Interior Bruto (PIB) a inversiones sociales en los países empobrecidos, y en que cancelen la totalidad de la deuda externa” para aquellos países empobrecidos calificados como altamente endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés).

Para concluir, Martínez Osés propone una serie de vías de mejora para los Objetivos del Milenio, entre ellas revisar las metas e incorporar nuevas propuestas; reformas en las instituciones internacionales para lograr, por ejemplo, la democratización de sus organismos de toma de decisión; retomar la agenda de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para aumentar el acceso de los países empobrecidos a los mercados; extender los derechos humanos y promover los conceptos de

governabilidad y democracia en todos los países.

La lectura del libro puede producir cierto pesimismo puesto que, en los últimos cinco años, no se ha hecho prácticamente nada para lograr el cumplimiento de los ODM. De hecho, el empobrecimiento y la exclusión han aumentado. Muchos de los datos aportados, extraídos de fuentes oficiales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Banco Mundial, desvelan la cruda realidad que se vive en algunas regiones del planeta. Se calcula que casi once millones de niños y niñas menores de cinco años mueren cada año como consecuencia de diarreas, infecciones respiratorias o enfermedades contagiosas como el sarampión, la malaria o el SIDA. Estas patologías no producen la muerte en los países desarrollados, pero en determinadas regiones del mundo son mortales por la vulnerabilidad que allí presentan los menores de cinco años. Por otro lado, según la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el año 2003 el número de personas desnutridas alcanzaba los 841 millones, lo que se debe sobre todo a problemas de acceso a los alimentos y no a la disponibilidad de estos en los mercados. Esto ha vuelto a ponerse de manifiesto en la hambruna que en los últimos meses han sufrido Níger, Malí y otros países africanos.

*Leticia Casañ Jensen*  
Colaboradora del Centro de  
Investigación para la Paz (CIP-  
FUHEM)

**THE DISPOSSESSED.  
CHRONICLES OF THE  
DESTERRADOS OF  
COLOMBIA**

Alfredo Molano. Prólogo de Aviva Chomsky.  
Introducción de Lance Selfa.  
Epílogo de Mabel González Bustelo.

Haymarket Books  
([www.haymarketbooks.org](http://www.haymarketbooks.org)),  
Chicago, 2005, 258 págs.  
(Publicado originalmente  
como *Desterrados: crónicas  
del desarraigo*, El Ancora  
Editores, Colombia, 2001).

“La historia, escribió E. H. Carr, consiste en un cuerpo de hechos verificados”. En la exploración que hizo este intelectual británico sobre su sentido dijo que es “un proceso continuo de interacción entre el historiador y sus hechos, un diálogo sin fin entre el presente y el pasado”. Las historias de personas que cuenta el periodista y narrador Alfredo Molano son hechos del pasado y del presente de Colombia. A estas personas les pasan cosas terribles pero, como son supervivientes en un país trágico, el horror se torna normalidad. Molano hace historia hablada, narrativa de los usos y costumbres de la vida diaria en el clima de la violencia, especialmente de personajes paradigmáticos que se ven obligados a huir, a estar en continuo movimiento por ser desterrados, desposeídos. Las cifras y las formas de la violencia en Colombia son sorprendentes a la vez que aterradoras. Millones de desplazados, exiliados, miles de muertos al año, asesinatos con altos niveles de crueldad, promoción de grupos paramilitares que han llegado a ser ejércitos organizados, guerrillas que controlan zonas del país durante décadas, alianzas entre

los grupos armados y el narcotráfico.

Las noticias sobre Colombia oscilan entre la violencia y la negociación. Ahora las negociaciones están situadas entre el gobierno de Álvaro Uribe y los paramilitares, y la polémica sobre una ley que puede castigar de forma leve a miles de asesinos profesionales a la vez que servir para que, débilmente penalizados y bien recompensados, especialmente sus jefes, cesen de usar la violencia que han ejercido hasta ahora. Las dudas sobre la ley de Justicia y Paz son inmensas. Uribe la presenta como “la ley posible”. Los críticos la ven como una forma de recompensa a los paramilitares.

La sorpresa en Colombia es inevitable ante las paradojas. Este país no vive bajo una dictadura, pero las violaciones de los derechos humanos durante décadas, y la impunidad con la que han actuado las fuerzas de seguridad —de forma abierta o colaborando y creando a los *paras*— son formas dictatoriales. Sin embargo, es un estado que tiene sindicatos, organizaciones sociales de muchos tipos, prensa libre y crítica, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y sistema judicial.

Algunos de los datos y explicaciones que aporta *The Dispossessed* permiten entender mejor la situación. Colombia es un país complejo. La historia entre liberales y conservadores, entre lo urbano y lo rural, entre el desarrollo de la sociedad moderna y el mantenimiento de formas arcaicas paternalistas y violentas en el campo, y la lucha por la tierra, son algunas de las cuestiones a tener en cuenta desde tiempos de la colonia. Y, en particular, desde la configuración de un Estado ilustrado a la vez que autoritario, liberal a la vez que conservador, democrático y represivo, rico en recursos e

ingresando millones de dólares por el tráfico ilegal de narcóticos.

Estas contradicciones y paradojas han generado diversas Colombias, varias formas legales, diferentes maneras de regular la vida. En el impresionante estudio *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, de Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (Siglo del Hombre Editores y Universidad de Coimbra, 2001) se habla de esta sociedad de contrastes y del estado como una entidad distante que ejerce “una ajeneidad institucional amenazante”.

La Colombia que describen las crónicas de Alfredo Molano es la de la gente desplazada, amenazada, desposeída de su tierra, de su familia, de sus trabajos y de sus ilusiones y sueños. Estas personas, Ángela, La Mona, Ninfa, Álvaro y otros, son inicialmente campesinos. Los relatos tienen una estructura sencilla y un contenido, si no fuese real, de fábula religiosa. Son historias individuales pero configuran, leídas una tras otra, la narración de un éxodo. En todas se busca la salvación, pero todos los personajes están abandonados por Dios. Por el contrario, en casi todas están presentes los demonios.

Cuando aparecen hombres armados —paramilitares, ejercito, guerrillas, mafiosos narcotraficantes— los personajes dicen “llegaron los demonios”.

Las personas son desplazadas de sus tierras. Pierden y buscan trabajo. En el camino hacia no se sabe dónde van siendo asesinados hijos, hijas, maridos, padres, esposas. La gente sigue sola, se une a otros que están igual. Las uniones son casuales, solidarias, intensas y cansadas, con pocas palabras. Lo sexual se intuye, el afecto es frágil porque la muerte acecha y hay que tener cuidado de no querer demasiado. A veces, inclusive, surge la ilusión porque parece que cultivar amapola en vez

de café les va a dar la paz y algo de fortuna. Pero vienen los *demonios* y piden su parte, luego aparecen los guerrilleros y matan a los hombres por pactar con los *demonios* y cobran también su parte. A continuación ocupa el lugar el ejército, que tortura para saber donde están las guerrillas. Obra de teatro en tres actos y un epílogo: otra vez la huída.

Los personajes del libro hablan y cuentan a un narrador siempre anónimo que de tan invisible se vuelve uno de ellos (en cierta forma, menos dramática, es uno de ellos porque tuvo que exiliarse por sus denuncias contra la relación entre el estado y los *paras*). No hay descripciones ni datos ni aparentemente contexto. Pero quien quiera leer el sub-texto de lo que se dice podrá encontrar materiales para el análisis, o confirmación de los estudios sobre la violencia, sobre la apropiación de las mejores tierras por parte de ricos de diversa categoría, sobre la falta de ley, o de aplicación de la misma, que proteja a las personas pobres.

Los desposeídos de Molano podrían ser de cualquier parte y esto le da al libro, además, una dimensión épica. Trata sobre Colombia, pero podría ser sobre Timor Oriental, Angola, Camboya o Sierra Leona. Ángela y los demás son víctimas universales. Con palabras claras y sin demagogia, Molano retrata esta tragedia colectiva sobre la que existen dudas de que ahora vaya a cesar. Aviva Chomsky, Lance Selfa y Mabel González Bustelo le otorgan contexto en un libro excelente, una gran introducción de fondo a la dura realidad colombiana.

*Mariano Aguirre*

Coordinador de investigación en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), en Madrid.  
Ex director del CIP

**REGRESAN SIEMPRE  
POR PRIMAVERA.  
COLOMBIA: LUZ Y  
SOMBRA DE UN  
PROCESO HACIA LA  
PAZ**

Maribel Wolf (con la colaboración de Iván Cepeda, Claudia Girón, Camilo Castellanos y Federico Andreu Guzmán)  
Icaria-Antrazyt, Barcelona  
2005, 294 páginas.

La situación de los derechos humanos en Colombia es crítica. Los datos así lo confirman, tanto para los derechos civiles y políticos como para los económicos, sociales y culturales. El registro continuado de denuncias de violaciones de los derechos humanos atribuidas a la acción directa de servidores públicos —en particular miembros de la fuerza pública y de otras instituciones estatales, como la Fiscalía General— resulta escalofriante. Los grupos más agredidos por las fuerzas del orden son los representantes de la población civil y los defensores de los derechos humanos: sindicalistas, comunidades indígenas y afrocolombianos, periodistas, personas civiles detenidas o desaparecidas, mujeres, líderes sociales y personas víctimas de abusos por su orientación sexual. El informe de la alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos correspondiente al año 2005, sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, denuncia la complicidad de las autoridades colombianas con grupos armados al margen de la ley, en particular los paramilitares, lo que compromete la responsabilidad del estado frente a estos hechos. El



gobierno ha objetado estas acusaciones y alega que su tarea primordial hoy en día es asegurar la presencia estatal en todo el territorio para luego centrarse en lograr el bienestar de la población. Esto preocupa a muchos colombianos y a la comunidad internacional, escépticos ante su estrategia. Ante la situación de vulnerabilidad y represión que sufre la sociedad civil colombiana, se han elevado las voces de muchos que viven el conflicto directamente, como los autores de este volumen.

El libro se abre con un prólogo del redactor jefe adjunto de *Le Monde Diplomatique*, Maurice Lemoine, en el que sintetiza el conflicto colombiano desde sus inicios hasta la actualidad y destaca la incomprensibilidad y contrariedades en torno a la violencia de este conflicto.

En la primera parte del libro, a lo largo de nueve capítulos, Maribel Wolf da testimonio de su propia vivencia del conflicto. Directora del departamento de relaciones internacionales en la ONG francesa Terre des Hommes, esto la convierte en representante de la solidaridad internacional desde 1980 hasta hoy. Desde esta organización, Wolf ha contribuido a difundir la universalidad de los derechos humanos y a dar a conocer la parte más silenciada del conflicto. A partir del acercamiento a la realidad de los niños abandonados y de las familias desplazadas, comienzan a comprenderse las problemáticas que enfrenta la población y también la realidad de represión política existente.

La autora hace referencia a diversas organizaciones como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, el Consejo Regional Indígena del Cauca, la Unión Patriótica o la Unión Sindical Obrera y a las colaboraciones realizadas con Terre

des Hommes, con el objetivo de mejorar la situación de la población vulnerable en el seno de una Colombia azotada por la violencia. Al mismo tiempo aporta su propia visión sobre las causas de este conflicto que dura décadas y no parece tener una solución a corto plazo. Las condiciones que afronta la población civil se describen a partir de casos reales de campesinos, indígenas, sindicalistas, líderes de movimientos sociales o políticos que se han asociado para defender sus derechos y denunciar su situación de sometimiento. Según la autora, a partir del análisis de la historia puede apreciarse, por una parte, la voluntad de las organizaciones sociales de transformar el poder en favor de la construcción de una democracia más participativa y, por otra, la denegación permanente y persistente por parte del poder de cualquier abandono de su cultura y sus prácticas autoritarias. En este libro se resalta la tenacidad con la que muchos colombianos defensores de los derechos humanos han afrontado la situación a pesar de las amenazas, desapariciones y asesinatos. Finalmente, Wolf reafirma su certeza de que la cultura de la violencia y miseria no lleva a ninguna parte y de que, a pesar del sufrimiento que causa la lucha por los derechos humanos en Colombia, es una batalla fundada que no puede ser ignorada.

En el décimo capítulo —con el que finaliza la primera parte del libro— Iván Cepeda Castro y Claudia Girón Ortiz, creadores del proyecto “Galería de la memoria”, relatan su experiencia como exiliados víctimas de la violencia política y de la guerra sucia. Ambos son miembros de la Fundación Manuel Cepeda Vargas (senador asesinado por miembros del ejército en complicidad con los paramilitares)

y describen su vivencia en la búsqueda de justicia y las circunstancias que enfrentan para lograr tal objetivo. Además dan a conocer diversas cuestiones que han investigado, como la estigmatización social del conflicto colombiano, la promoción del debate público sobre la memoria de las víctimas de la violencia política y la experiencia de sufrir un exilio, que ellos mismos describen como “la denegación de las libertades fundamentales de la persona y de su derecho esencial de formar parte de la política, de su comunidad de origen”.

El libro atrapa a un lector que progresivamente entra en una realidad en la que la ley no vale nada y en la que la guerra se libra contra la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos. El testimonio de estos investigadores muestra qué alto es el precio a pagar en Colombia por una causa justa. Lograr condenar a representantes de las fuerzas estatales por atrocidades que han cometido puede costarle a cualquiera la vida o significar el exilio, ya que el estado no proporciona garantías de protección a la vida.

En la segunda parte se encuentra un estudio realizado por Camilo Castellanos, del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). En él ahonda en la historia del país, desde un análisis de la aspiración irrealizada de crear un estado-nación moderno, y dando respuesta a por qué no se ha alcanzado este objetivo. En la trayectoria colombiana han convivido siempre las aspiraciones de la democracia liberal y prácticas autoritarias y desiguales para lograr esos objetivos. Un ejemplo de estas contradicciones es la existencia de la Constitución de 1991, que defiende valores de igualdad y

democracia y que coexiste con la represión de los sectores opositores al gobierno y los representantes de la población civil. No se ha logrado el objetivo de construir un estado moderno en el que reine la igualdad entre los ciudadanos.

El estudio con el que concluye el libro aborda la impunidad y las violaciones de los derechos humanos. Federico Andreu Guzmán repasa algunos casos de violaciones cometidas por las fuerzas militares o policiales. En este sentido, resalta la utilización y reutilización en el tiempo de mecanismos “legales” de represión y su articulación con prácticas criminales como asesinatos, desapariciones forzadas y la complicidad de las fuerzas militares con los paramilitares. El autor denuncia que no existe un sistema para asegurar el equilibrio en aquellos procesos penales en los que se condenan delitos cometidos por militares. Además, remarca que las negociaciones llevadas a cabo con los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el marco de la actual desmovilización, son parte de la estrategia estatal del presidente Álvaro Uribe Vélez para, bajo la apariencia de un diálogo por la reconciliación, reforzar los vínculos históricos entre determinados sectores del poder político y económico y legitimar así su alianza para controlar el poder estatal. Este volumen permite comprender los complejos mecanismos sociales, económicos y políticos que propician la violación de los derechos humanos y la incapacidad de quienes velan por su defensa. Tras su lectura el lector no podrá quedar impasible ante la barbarie, materializada en las continuas amenazas de muerte a quienes dedican sus vidas a defenderlos. Los autores piden a la comunidad internacional que presione al gobierno colombiano para que

cumpla con las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), antes de darle más apoyo económico y legitimidad. Además, alegan que el estado colombiano debería redirigir su propia lógica de estado hacia la expansión de la democracia, equidad y justicia; valores a los que aspiran en la actualidad todos los estados modernos y la población civil.

*Johanna Brauer*

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

---

**La reforma de Naciones Unidas**

---

**161**

# Bibliografía

SUSANA FERNÁNDEZ HERRERO

# La reforma de Naciones Unidas<sup>1</sup>

## LIBROS:

- Beigbeder, Yves, *United Nations Organizations. The Long Quest for Reform*, MacMillan Press, Londres, 1997.
- Bhata, Gambhir, *Reforms at the United Nations: Contextualising the Annan Agenda*, Singapore University Press, Singapore, 2004.
- Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, New York, 1995.
- Fassbender, Bardo, “UN Security Council Reform” en Malone, David M, (ed), *The UN Security Council*, Lynne Renner, Boulder, 2004, pp. 341-355.
- Fawcett, Eric y Newcombe, Hanna (eds.), *United Nations Reform: Looking Ahead after Fifty Years*, Science for Peace, Nueva York, 1995.
- Ferrajoli, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, Trotta, Madrid, 2005.
- Fisas, Vicenç, *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis: la reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los “cascos azules”*, Icaria, Seminario de Investigación para la Paz, Barcelona, 1994.
- Galtung, Johan, “Presente y futuro de Naciones Unidas” en Seminario de Investigación para la Paz, *El Magreb y una nueva cultura de paz*, Zaragoza, 1993, pp. 368-387.
- Hoffman, Walter, *United Nations Security Council Reform and Restructuring*, Center for UN Reform Education, Nueva York, 1994.
- Mayor Zaragoza, Federico, “¿Qué futuro tienen las Naciones Unidas?” en *Un mundo nuevo*, Círculo de Lectores, Barcelona, 2000.
- Mehta, Vijay (ed.), *The United Nations and Its Future in the 21st Century*, Spokesman, Nottingham, 2005.
- Ortega, Paul, “Las Naciones Unidas: su reforma y el papel de las ONG” en Aguirre, Mariano y Osorio, Tamara (eds.), *Anuario CIP 1998. Guerras Periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos*, CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona, 1998.

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

---

<sup>1</sup> La autora agradece la colaboración de María Serrada en la búsqueda de artículos para la elaboración de esta Bibliografía.

- Pureza, José Manuel, “Vuelve la batalla por la reforma de la ONU” en Mesa, Manuela y González Bustelo, Mabel (coord.), *Anuario CIP 2004. Escenarios de conflicto: Irak y el Desorden Mundial*, CIP-FUHEM, Icaria, Barcelona, 2004, pp. 47-57.
- Riquelme, Rosa, *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Dykinson, Madrid, 2000.
- South Centre, *What UN for the 21st Century? A New North-South Divide*, Ginebra, 2005.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Report on the World Social Situation 2005: The Inequality Predicament*, United Nations, 2005.

## ARTÍCULOS

- Alexandra Novosseloff, “La reforma de Naciones Unidas: la anticipación y la prevención como objetivos primordiales”, *Afers Internacionals*, diciembre de 2000-enero de 2001, Nº 51-52, pp. 205-227.
- Guillermo Medina, “La ONU después de Irak”, *Política Exterior*, septiembre-octubre de 2003, Nº 95, pp. 113-127.
- Luis Peral, “La realidad y el deseo de reforma de Naciones Unidas”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno de 2003-2004, Nº 84, pp. 89-97.
- The Henry L. Stimson Center, “El Informe Brahimi y el futuro de las operaciones de paz de Naciones Unidas”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera de 2004, Nº 85, pp. 117-130.
- Robert Toulemon, “Por una reforma de las Naciones Unidas”, *Política Exterior*, septiembre-octubre de 2004, Nº 101, pp. 109-122.
- Samantha Power, “Dejar la ONU como está”, *Foreign Policy edición española*, octubre-noviembre de 2004, Nº 5, pp. 39-40.
- “United Nations: Fighting for Survival”, *The Economist*, 20-26 de noviembre de 2004, pp. 23-26.
- Mats Berdal, “The UN after Iraq”, *Survival*, otoño de 2004, Vol. 46, Nº 3, pp. 83-102.
- Darío Valcárcel y Gonzalo Sánchez Terán, “La reforma de la ONU y los Objetivos del Milenio”, *Política Exterior*, mayo-junio de 2005, Nº 105, pp. 145-160.
- Kofi Annan, “In Large Freedom: Decision Time at the UN”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2005, Vol. 84, Nº 3, pp. 65-74.
- Rosa Riquelme Cortado, “La reforma del Consejo de Seguridad, ¿llegó su oportunidad?”, *ANUE, Revista de la Asociación para las Naciones Unidas*, junio de 2005, Nº 30, pp. 8-16.
- Francesco Francioni, “The role of the EU in promoting reform in the field of human rights and environmental protection”, *Chaillot Papers*, junio de 2005, Nº 78, pp. 31-48.
- Martín Ortega, “UN Reform: as necessary as it is difficult”, *Chaillot Papers*, junio de 2005, Nº 78, pp. 93-101.

- Olga Pellicer, “Hacia la reforma de la ONU”, *Foreign Affairs en español*, julio-septiembre de 2005, Vol. 5, N° 3, pp. 68-78.
- “Dossier: Naciones Unidas”, *Le Monde Diplomatique edición española*, septiembre de 2005, Año 9, N° 119. Incluye artículos de Olivier Corten, Samantha Power, Hugo Ruiz Díaz, Christian G. Caubet, Monique Chemillier-Gendreau y Nuri Albala, pp. 15-25.
- Nieves Zúñiga García-Falces, “Los estados y la sociedad civil en la reforma de la ONU”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2005, N° 91, pp. XXX
- Daniel Archibugi y Raffaele Marchetti, ¿Qué hacer con la ONU tras la guerra de Irak?, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2005, N° 91, pp. XXX
- Carlos Espósito, “La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2005, N° 91, pp. XXX
- Cora Weiss, “¡Feliz aniversario, Carta de la ONU!”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño de 2005, N° 91, pp. XXX

## DOCUMENTOS

- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, A/54/2000, 27 de marzo de 2000, en <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>
- Richard Falk, *The United Nations System: Prospects for Institutional Renewal*, World Institute for Development Economics Research (WIDER) Working Papers, N° 189, julio de 2000, en <http://www.wider.unu.edu/publications/wp189.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000, en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La Responsabilidad de Proteger*, 2001, en <http://www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf>
- Edward C. Luck, *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*, International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers, N° 1, 2003, en <http://www.globalpolicy.org/reform/intro/2003history.pdf>
- Nile Gardiner, *Reform the United Nations*, Backgrounder N° 1700, octubre 2003, en <http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=51395>
- Sarah Gillinson, *UN Reform: 1997-2003*, Overseas Development Institute (ODI), Londres, noviembre de 2003, en [http://www.odi.org.uk/speeches/un2004/first\\_meeting\\_29April/un\\_reform\\_gillinson.pdf](http://www.odi.org.uk/speeches/un2004/first_meeting_29April/un_reform_gillinson.pdf)
- Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, en <http://www.un.org/spanish/secureworld/>
- United States Institute of Peace, *American Interest and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations*, Washington, 2005, en [http://www.usip.org/un/report/usip\\_un\\_report.pdf](http://www.usip.org/un/report/usip_un_report.pdf)

- Advisory Council on International Affairs (AIV), *Reforming the United Nations: A Closer Look at the Annan Report*, Advisory Report, Nº 41, The Hague, mayo 2005.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>
- Marrack Goulding, *Whither the UN?*, junio de 2005, en <http://www.sipri.org/contents/webmaster/marek070605>
- Erica Herper, *Más allá Brahimi. La eficacia y sostenibilidad de los códigos legales de las Naciones Unidas en situaciones posteriores a los conflictos*, julio de 2005, en <http://www.fride.org/home/HOME.aspx>
- James Paul y Celine Nahory, *Theses Towards A Democratic Reform of the UN Security Council*, Global Policy Forum, julio de 2005, en <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/0713theses.htm>
- Jens Martens, *"In larger Freedom". The Report of the UN Secretary-General for the Millenium+5 Summit 2005*, Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper, Global Policy Forum, Berlín, julio de 2005, en <http://www.un-ngls.org/UNreform/ebert.pdf>
- Theodor Rathgeber, *Reforming the UN Commission on Human Rights – Perspectives fro Non-Governmental Organisations*, Friedrich Ebert Stiftung Biefing Papers, Ginebra, julio de 2005, en [http://www.fes-geneva.org/publications/BriefingPapers/FES\\_TR\\_Reform.pdf](http://www.fes-geneva.org/publications/BriefingPapers/FES_TR_Reform.pdf)
- Barnet R. Rubin, *La prevención de conflictos armados: tareas y desafíos para Naciones Unidas*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), septiembre de 2005.
- Nieves Zúñiga García-Falces, *La reforma de Naciones Unidas: entre el juego político y la coherencia*, CIP-FUHEM, septiembre de 2005.

## **DIRECCIONES DE INTERNET**

- Action for UN Renewal - <http://www.action-for-un-renewal.org.uk/>
- Campaign For A More Democratic United Nations (CAMDUN)  
<http://www.camdun-online.gn.apc.org/>
- Campaña mundial para una profunda Reforma del Sistema de Instituciones Internacionales - <http://www.reformcampaign.net/>
- The Center for UN Reform Education - <http://www.centerforunreform.org>
- Centro de Investigación para la Paz (CIP) -  
[http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/articulos\\_analisis.asp](http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/articulos_analisis.asp)
- Citizens for Global Solutions  
[http://www.globalsolutions.org/programs/intl\\_instit/UN\\_ref/UN\\_ref\\_home.html](http://www.globalsolutions.org/programs/intl_instit/UN_ref/UN_ref_home.html)
- Comité para una ONU Democrática (KDUN) - <http://www.uno-komitee.de/>
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)  
<http://www.fride.org>



- The Henry L. Stimson Center  
<http://www.stimson.org/fopo/?SN=FP20050614845>
- Global Policy Forum (GPF) - <http://www.globalpolicy.org/reform/>
- The Independent Working Group on the Future of the United Nations  
<http://www.library.yale.edu/un/un1e.htm>
- The International Progress Organization (IPO) - <http://i-p-o.org/unref.htm>
- Misión Permanente de México para Naciones Unidas  
[http://www.un.int/mexico/index\\_reform.htm](http://www.un.int/mexico/index_reform.htm)
- Naciones Unidas - <http://www.un.org/spanish/reforma>
- Overseas Development Institute (ODI)  
<http://www.odi.org.uk/speeches/un2004/summary.html>
- Reclaim Our UN - <http://www.reclaimourun.org/reclaimourun.html>
- Reform Watch  
<http://www.reformwatch.net/index.php?lg=eng&pg=9&m1=&m2=23&id=23>
- ReformtheUN.org - <http://www.reformtheun.org/>
- UN Reform - Vision of Youth Website - <http://www.un-reform.org/>