



INDIA

Paradojas de una **POTENCIA EMERGENTE**

Rubén Campos

Nuevos mercenarios y **NUEVAS GUERRAS**

Mary Kaldor
José L. Gómez del Prado

Los desafíos de las
migraciones globales

Rodrigo Sosa

Entrevista a
Tzvetan Todorov

Foto: REUTERS/Arne Aas

Directora - Manuela Mesa Peinado

Jefa de redacción - Nieves Zúñiga García-Falces

Edición - Mónica Lara del Vigo, Rodrigo Sosa, Elsa Velasco

Consejo de redacción - Mariano Aguirre, Isaías Barreñada, Mabel González, Anne-Marie Impe, Carmen Magallón, Jean-Paul Marthoz, Robert Matthews, Alberto Piris, José Antonio Sanahuja, José María Tortosa

Publicidad - Ana Belén Martín

Distribución - Icaria Editorial, S.A. Arc de Sant Cristófol, 11-23, 08003 Barcelona.
Tel. 93 301 17 23 www.icariaeditorial.com

Venta y suscripciones

Tel. (+34) 91 431 03 46 / 04 06
publicaciones@fuhem.es

Comité Asesor

Jesús M. Alemany, Daniele Archibugi, Phyllis Bennis, Patrick Costello, Alfonso Dubois, Vicenç Fisas, Johan Galtung, Susan George, Fred Halliday, Pedro Ibarra, Michael T. Klare, Bichara Khader, Saul Landau, Maxine Molyneux, Roberto Montoya, Ignacio Ramonet, Francisco Rojas Aravena, Dan Smith, Joe Stork, José Manuel Pureza

Diseño de portada e interior - Alicia Núñez Morales

Papeles es una publicación trimestral del **Centro de Investigación para la Paz (CIP)**, que forma parte de la **FUHEM, Fundación Hogar del Empleado**.

Información sobre las actividades de la Fundación Hogar del Empleado y el CIP pueden solicitarse a Duque de Sesto, 40, 28009 Madrid

Tel. (+34) 91 576 32 99 - Fax (+34) 91 577 47 26

cip@fuhem.es

www.cip.fuhem.es

www.cipresearch.es

www.revistapapeles.fuhem.es

I.S.S.N. - 1885-799X

Depósito legal - M-16239-2006

Foto portada - Trabajadores indios descansando después de un día de trabajo en Nueva Delhi. Junio de 2006. Adnan Abidi (REUTERS).

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

© Fundación Hogar del Empleado. Todos los derechos reservados.

Para solicitar autorización de reproducción de artículos, escribir al Centro de Investigación para la Paz.

Impreso en papel ecológico como parte de la política de buenas prácticas en materia de sostenibilidad de FUHEM, Fundación Hogar del Empleado.

INTRODUCCIÓN 5

ACTUALIDAD

Un nuevo enfoque sobre las guerras 11

Mary Kaldor

Los nuevos mercenarios del siglo XXI 21

José L. Gómez del Prado

India, ¿de la periferia al centro?

Paradojas de una potencia 31

Rubén Campos Palarea

**Europa y Latinoamérica tras la Cumbre de Viena:
unas relaciones en revisión** 39

Christian Freres y José Antonio Sanahuja

**Colombia tras las elecciones: economía,
conflicto armado y derechos humanos** 49

Antonio Sanz Trillo

Violencia social en América Latina 59

Isabel Fernández

El desafío de las migraciones globales 67

Rodrigo Sosa

**El comercio de armas en España:
¿ley de mínimos o de máximos?** 79

Albert Caramés Boada

DERECHOS HUMANOS

**Luces y sombras en la defensa de
los derechos humanos en 2005 (II)** 87

Kenneth Roth

ENTREVISTA

**Entrevista a Tzvetan Todorov:
Europa contra la tentación del imperio** 109

Jean-Paul Marthoz

LIBROS

SUMARIO

Problemas para la paz: El aporte de Estados Unidos de José María Tortosa Blasco <i>Robert Matthews</i>	119
Taiwán, el problema de China de Xulio Ríos <i>Zhu Lun</i>	121
Freedom's law and indigenous rights: from Europe's Oeconomy to the Constitutionalism of the Americas de Bartolomé Clavero <i>Luis Rodríguez-Piñero</i>	123
El derecho a la memoria de Felipe Gómez Isa (dir.) <i>Manuel Jiménez</i>	126
Cubriendo el islam de Edward W. Said / Nuevas guerras, vieja propaganda de Alejandro Pizarroso Quintero <i>Nuria del Viso</i>	127
Alerta 2006. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz de Escola de Cultura de Pau <i>Vicente Martínez Guzmán</i>	131
Derechos humanos y diversidad cultural. Globalización de las culturas y derechos humanos de José Vidal-Beneyto (ed.) <i>Leticia Casañ Jensen</i>	136

El reciente informe presentado por el senador suizo Dick Marty, por encargo del Consejo de Europa, muestra que los países europeos participaron activamente en las actividades ilegales de la CIA. Catorce países europeos, entre ellos España, colaboraron o toleraron los vuelos secretos de la CIA que transportaban prisioneros detenidos de forma ilegal y sujetos a tortura en cárceles clandestinas ubicadas en algunos países de Europa. Este hecho supone una violación grave de los principios de la Unión Europea, de las legislaciones nacionales y un retroceso en el respeto de los derechos humanos.

La respuesta a esta situación y la adopción de medidas que garanticen que estos hechos no vuelvan a producirse en el futuro es fundamental. Esto supone un importante desafío para el proyecto de construcción europeo fundado sobre el ideal del Estado de Derecho y el imperio de la ley, que ha sido uno de sus rasgos identitarios principales. La Europa como “potencia tranquila”, según la denominación de Tzvetan Todorov, entrevistado en este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, debe desarrollar su capacidad para controlar las situaciones de paz y de guerra dentro de sus fronteras, pero no puede permitir que se violen los derechos humanos.

También el informe anual de Human Rights Watch (HRW), cuya segunda parte del capítulo introductorio publicamos en este número, muestra preocupación al respecto. Su autor Kenneth Roth, director ejecutivo de HRW, señala que la Unión Europea está actuando por debajo de sus posibilidades en la promoción y defensa de los derechos humanos. La necesidad de llegar a un consenso entre los 25 miembros, la desorganización institucional y la no ratificación de la Constitución europea es parte del problema.

Un tema de gran importancia para Europa y el mundo desarrollado es el control de los movimientos migratorios. En los últimos meses países como EEUU, Francia y España se han enfrentado a la realidad de la

inmigración desde diferentes situaciones. A partir de estos tres casos, Rodrigo Sosa da cuenta del panorama de un fenómeno global que plantea importantes desafíos tanto al mundo desarrollado como no desarrollado.

Otro de los desafíos que están en la agenda europea y que tiene relación con los valores y principios que dan cuerpo al proyecto europeo es el del control del comercio de armas. Europa cuenta con un Código de Conducta en materia de exportación de armas que establece ocho criterios para impedir la exportación a países en conflicto o que violan los derechos humanos. Es necesario realizar avances significativos en este campo. No es aceptable, como afirma en su artículo Albert Caramés, investigador de la Escuela de Cultura de Paz, que resulte mucho más difícil exportar cualquier producto alimentario, debido a controles como los de sanidad y seguridad, que armamento. En el caso español, con el proceso iniciado para establecer una legislación sobre el comercio de material de defensa, se abre una oportunidad para que la ley incorpore las mejores prácticas europeas existentes en esta materia.

El doble uso civil y militar es uno de los elementos clave en el comercio de armas. Con frecuencia el argumento del uso civil es utilizado para ocultar información sobre la venta de ciertos componentes que van destinados a la fabricación de armas y sobre la que resulta muy difícil contar con datos fiables y verdaderos. En el plano internacional, el problema es muy similar. El ejemplo más relevante es el del programa nuclear iraní, que es objeto de controversia ante la sospecha por parte de algunos países de que el enriquecimiento de uranio podría permitir a Irán fabricar armas nucleares. Irán, como país firmante del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP), tiene derecho a realizar investigaciones nucleares y a desarrollar el empleo pacífico de esta tecnología, de acuerdo con lo estipulado en el artículo IV del mismo. Por ello no existe ningún tipo de restricción jurídica que impida a Irán contar con un programa nuclear completo, que le permita avanzar en materia científico-tecnológica y contar con centrales atómicas para la generación de electricidad. El TNP sí prohíbe a las partes firmantes desarrollar armas atómicas, por lo que cualquier intención iraní en esa dirección sería una violación tajante de la legislación internacional. Es un terreno resbaladizo, que se valora en función de la posición que ocupan los países en el sistema internacional. Así como el caso de Irán ha sido objetivo de múltiples iniciativas diplomáticas, en el caso de la India la situación ha sido completamente distinta. India, que no es país firmante del TNP, ha recibido tecnología nuclear por parte de EEUU. En un acuerdo calificado de histórico, India se ha comprometido a separar sus instalaciones nucleares civiles y militares y a someter la mayor parte de su producción nuclear al control del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). En un país con 22 reactores nucleares, va a resultar muy difícil separar el programa civil del militar y se corre el riesgo, sin embargo, de que a pesar de los controles, pueda haber transferencias secretas de la nueva tecnología nuclear civil a la militar. Esta cuestión se enmarca en la configuración de la India como una potencia emergente, con más de mil millones de habitantes, donde persisten los problemas sociales y econó-

micos estructurales, como es descrita con gran acierto, por el profesor de Relaciones Internacionales, Ruben Campos.

El debate sobre el uso de armas nucleares no es nuevo, pero ha vuelto a reaparecer con fuerza en los últimos años. La posibilidad de utilizar armas nucleares de alcance limitado en el caso de Irak fue contemplada como una de las opciones por parte de la Administración Bush y posteriormente desechada. Esto resulta extremadamente peligroso en un contexto internacional en el que la mayor potencia militar del mundo está embarcada en lo que denomina una guerra contra el terrorismo. Mary Kaldor hace una distinción muy acertada entre las viejas y las nuevas guerras y ofrece una serie de claves para poder interpretar esta guerra contra el terror fundamentada en los viejos esquemas de la Guerra Fría.

La aparición de las empresas privadas militares y de seguridad han estado muy ligadas al fenómeno de las nuevas guerras. Como explica Jose L. Gómez de Prado, estas empresas han aumentado escandalosamente y son subcontratadas cada vez con más frecuencia por los Estados. Están fuera de toda regulación internacional y no respetan los acuerdos internacionales suscritos por los países. Han sido utilizadas en la guerra en Bosnia-Herzegovina, Angola, Sierra Leona y actualmente en Afganistán e Irak.

Colombia, con un conflicto armado que se prolonga desde hace más de 40 años es uno de los países que cuenta con mercenarios en su territorio. Como analiza Antonio Sanz, el país se enfrenta a graves problemas asociados a la desmovilización de los grupos armados, al desplazamiento interno que afecta a miles de personas, los secuestros y la gran desigualdad que existe en el país. La reelección de Uribe supone dar continuidad a su política de seguridad democrática, pero serán necesarias nuevas medidas que vayan más allá del uso de la fuerza para resolver la violencia que azota este país.

La violencia social es uno de los principales problemas que enfrenta América Latina. Tras décadas de gobiernos autoritarios, las democracias no han podido evitar que en algunos países el número de muertos asociado a actos delictivos sea superior al que se producía durante la guerra. Como afirma la CEPAL se ha pasado de la violencia pública que caracterizó las décadas de los setenta y ochenta a una violencia social, reflejo de los crecientes problemas económicos y sociales de la región y de un auge de la marginalización y la pauperización de grandes capas de la sociedad latinoamericana. Isabel Fernández presenta un análisis sobre esta cuestión.

Una valoración sobre la Cumbre de Viena entre Europa y América Latina y reseñas de libros completan este número.

Manuela Mesa
Directora

Un nuevo enfoque sobre las guerras 11
Mary Kaldor

Los nuevos mercenarios del siglo XXI 21
José L. Gómez del Prado

**India, ¿de la periferia al centro?
Paradojas de una potencia** 31
Rubén Campos Palarea

**Europa y Latinoamérica tras la Cumbre de Viena:
unas relaciones en revisión** 39
Christian Freres y José Antonio Sanahuja

**Colombia tras las elecciones: economía,
conflicto armado y derechos humanos** 49
Antonio Sanz Trillo

Violencia social en América Latina 59
Isabel Fernández

El desafío de las migraciones globales 67
Rodrigo Sosa

**El comercio de armas en España:
¿ley de mínimos o de máximos?** 79
Albert Caramés Boada

MARY KALDOR

Un nuevo enfoque sobre las guerras

Traducción de Leandro Nagore

¿La guerra en Irak declarada por EEUU se ajusta a los viejos esquemas de la guerra o responde a un nuevo tipo? ¿Tienen algo en común la II Guerra Mundial, la Guerra Fría y la actual “guerra contra el terror”? La autora señala la importancia de distinguir entre viejas y nuevas guerras, así como la necesidad de desarrollar un nuevo análisis de la guerra más acorde con el mundo contemporáneo, que permita comprender y resolver los problemas de nuestro mundo.

El presidente Bush a bordo del USS Abraham Lincoln en mayo de 2003, en uniforme y delante de un enorme cartel con las palabras “Misión Cumplida”, anunciaba el “alba de una nueva era”. Además, añadía que EEUU había desarrollado una nueva forma de guerra que, mediante la explotación de las tecnologías de la información, es más rápida, precisa y con menos bajas como nunca antes en la historia. Las fuerzas de la Coalición, añadía Bush, derrotaron al régimen iraquí mediante “una combinación de precisión, rapidez y audacia que el enemigo no se esperaba y que el mundo jamás había visto”.¹

Efectivamente, la guerra en Irak es un nuevo tipo de guerra, y es cierto que en ella se han hecho uso de nuevas tecnologías como sistemas de satélites, internet o telefonía móvil. Pero con “nuevas guerras” me refiero a algo distinto, que no tiene nada que ver con la tecnología sino más bien con las relaciones sociales de la guerra; y no estoy hablando de un nuevo tipo de guerra asociada con la globalización y la desintegración de los Estados — como en los Balcanes o en África—. Es fundamental identificar las nuevas guerras en estos términos si pretendemos enfrentarnos a los problemas que éstas conllevan.

Mary Kaldor es profesora de Gobernanza Global y directora del Centre for the Study of Global Governance en The London School of Economics and Political Science (LSE)

¹ Presidente George W. Bush, *El Presidente anuncia que han finalizado las operaciones principales de combate en Irak*; *Comentarios del Presidente Bush a bordo del USS Abraham Lincoln*, 1 de mayo de 2003.

Tanto la Guerra Fría como la “guerra contra el terror” se asemejan a lo que yo llamaría viejas guerras que incorporan el uso de las nuevas tecnologías. La insistencia en enfocar los conflictos en términos de las viejas guerras es un enorme obstáculo para la resolución de muchos de los grandes problemas del mundo, e incluso podría exacerbarlos. Sucesivos gobiernos estadounidenses siguen comportándose como si estuvieran luchando en la II Guerra Mundial, cuando los conflictos de hoy en día, ya sea en los Balcanes, en África o en Irak, son muy distintos y mucho más complejos de gestionar si no se analizan de otra forma.

Las viejas guerras

Las “viejas guerras” se refieren a una visión idealizada de la guerra que caracterizó a la Europa de finales del siglo XVIII hasta mediados del siglo XX. Una vieja guerra es aquella librada entre Estados, mediante Fuerzas Armadas uniformadas, donde la batalla era el choque decisivo. Tal y como argumenta de manera convincente Charles Tilly, las viejas guerras estaban ligadas a la emergencia del moderno Estado-nación y tenían el objetivo de consolidar el Estado.² “La guerra hizo a los Estados, y viceversa”, apunta Tilly.³ A través de las guerras, los Estados fueron gradualmente monopolizando el uso de la violencia organizada, eliminando ejércitos privados, forajidos, levantamientos feudales, y logrando establecer fuerzas profesionales a las órdenes del Estado. Se incrementaron los impuestos y los préstamos, al igual que la eficiencia administrativa y los servicios públicos y, ante todo, se forjó el concepto de comunidad política. Comunidades imaginarias, basadas en el desarrollo de la prensa y las novelas en lenguas vernáculas gracias a las que personas que compartían el mismo idioma llegaban a verse como componentes de una única comunidad, se consolidaron mediante la guerra. Carl Schmitt trata del concepto de lo político que subyace al Estado moderno. Para él, inherente al concepto de lo político está la distinción amigo-ene-migo, que según Schmitt está ligada a la “posibilidad real y física de matar”.⁴ El Estado tenía la labor de defender el territorio contra los otros, y esta labor otorgaba al Estado su legitimidad. *Protecto ergo oblige* (protejo por tanto soy obedecido), dice Schmitt, es “el *Cogito Ergo Sum* del Estado”.⁵

Las viejas guerras se libraban, en teoría, siguiendo unas normas —sobre la minimización de las bajas civiles, el trato correcto a los prisioneros, etc—, codificadas a finales del siglo XIX y principios del XX en las Convenciones de Ginebra y La Haya. Las reglas eran

² Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States AD 990-1900*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.

³ *Ibidem*, p. 67.

⁴ Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1990, p. 33; primero publicado en 1932 como *Der Begriff des Politischen*.

⁵ *Ibidem*, p. 52.

fundamentales para establecer la legitimidad de las guerras. Pero hay una línea muy fina entre los héroes y los criminales, entre las muertes legítimas y el asesinato.

Las nuevas guerras exacerbaban la desintegración del Estado y cimientan nuevas identidades sectarias que socavan el sentido de una comunidad política compartida

Las nuevas guerras

Lo que yo denomino “nuevas guerras” es todo lo opuesto. Éstas son guerras que ocurren en el contexto de la desintegración de los Estados (especialmente Estados autoritarios bajo el impacto de la globalización). Son guerras libradas por redes de actores estatales, y no estatales, a menudo sin uniformes, a veces portando símbolos reconocibles como cruces o gafas de sol Ray-Ban, al modo de las milicias croatas y de Bosnia-Herzegovina. Son guerras en las que son raras las batallas, donde la mayor parte de la violencia se dirige contra la población civil en consonancia con las tácticas de la contrainsurgencia y de la limpieza étnica. Son guerras donde se derrumban las recaudaciones tributarias y la financiación del esfuerzo bélico se realiza mediante el robo y el saqueo, el comercio ilícito y demás ingresos generados por la guerra. Son guerras donde la distinción entre combatientes y excombatientes o entre violencia legítima y criminal se difuminan. Son guerras que exacerbaban la desintegración del Estado —caída del producto interior bruto, pérdida de ingresos tributarios, pérdida de legitimidad, etc—. Ante todo, cimientan nuevas identidades sectarias (religiosas, étnicas o tribales) que socavan el sentido de una comunidad política compartida. De hecho, se podría incluso afirmar que éste es precisamente el sentido de estas guerras. Recrean el sentido de la comunidad política a través de nuevas líneas divisorias, mediante la promoción del miedo y el odio. Crean nuevas distinciones entre amigos-enemigos. “Esta guerra tuvo que ser tan sangrienta porque no nos odiábamos”, me llegó a decir un compañero serbo-bosnio.

Claro que, estas guerras no son del todo “nuevas”. Tienen mucho en común con las guerras del período pre-moderno en Europa, y con las guerras que tuvieron lugar fuera de Europa durante este período. También se pueden reconocer algunos elementos de lo que yo defino como “guerras nuevas” en las “viejas guerras” —por ejemplo, en las repercusiones que tuvo la I Guerra Mundial sobre el Imperio Otomano—.

Las viejas guerras llegaron a su cenit a mediados del siglo XX. La aplicación de la ciencia y la tecnología al arte de matar, junto con las crecientes capacidades de movilización de

los Estados llevaron a una destrucción a escala inimaginable. Cerca de 35 millones de personas murieron en la I Guerra Mundial, y 50 millones en la II Guerra Mundial. En Auschwitz fallecieron tantas personas en unas pocas semanas como en el Tsunami o en toda la guerra en Bosnia-Herzegovina. Un número parecido perdió la vida en una noche de bombardeos sobre Tokio, Dresden, Hamburgo, Hiroshima o Nagasaki. Sin embargo, la mitad de los que murieron eran civiles. De la experiencia de esas guerras llegó el Estado totalitario centralista y los bloques de Estados —el punto más álgido en el proceso de construcción de Estados—. Cuando George Orwell escribió su novela *1984*, su tétrica visión de unos bloques totalitarios en conflicto, estaba pensando no solo en la Unión Soviética sino también en el Reino Unido de la posguerra. 1984 era 1948 al revés. Ante todo, estas guerras dieron pie a la emergencia de un nuevo concepto de lo político que se extendía más allá del Estado a bloques de naciones; la idea de la democracia contra el totalitarismo, o del socialismo contra el fascismo.

Tanto la Guerra Fría como la guerra contra el terror son formas de mantener vivo este concepto de viejas guerras, ligado a una visión más amplia de la comunidad política. La visión de las viejas guerras está aún muy arraigada en la retórica de los políticos. Esto último les impide ver la realidad de las nuevas guerras.

La guerra imaginaria

Yo defino a la Guerra Fría como una “guerra imaginaria”. Se suele decir que Europa, e incluso el mundo, disfrutaron de la “paz” tras la II Guerra Mundial. Dejando de lado que se libraban guerras muy reales en Hungría o Checoslovaquia, y en múltiples lugares de lo que se llamaba en aquella época el Tercer Mundo, en Europa vivíamos como si estuviéramos en guerra con millones de personas armadas, simulacros, historias de espionaje, propaganda hostil, etc. Vivíamos con un grado de ansiedad y miedo asociado generalmente con la guerra, pero fomentado además por entidades —las industrias de defensa, el Estado centralista— y por la distinción de amigo-enemigo que dividía al mundo en dos campos ideológicos diferenciados, brindando un instrumento ideal para desacreditar a la oposición. Durante todo este período, la Guerra Fría era percibida como un poderoso conflicto ideológico, un “gran enfrentamiento”, como lo señaló Deutscher, entre la democracia y el totalitarismo, o entre el capitalismo y el socialismo.⁶ Esta idea, este “conflicto global”, fue una forma de definir la comunidad política dentro de cada bloque. La Guerra Fría convenía a ambas partes por igual. La II Guerra Mundial había resuelto el problema del desempleo masivo y del destructivo nacionalismo económico de la década de los treinta en Occidente, y de la ineficacia y falta de legitimidad en Oriente. La Guerra Fría reproducía estas soluciones. En cierta medi-

⁶ Isaac Deutscher, *The Great Contest: Russia and the West*, Oxford University Press, Oxford, 1960.

da, tanto la izquierda como la derecha simpatizaban con esta idea. La derecha argumentaba que el conflicto se libraba entre la libertad y el totalitarismo. La izquierda, por su parte, se desacreditaba percibiendo que el conflicto era entre el capitalismo y el socialismo.

No quiero sugerir que esto fuera el resultado de decisiones conscientes tomadas por las élites. Era más bien el resultado de sus propias experiencias durante la II Guerra Mundial, y de las estructuras estatales que se crearon en este período. Si se analiza la evolución de la carrera armamentística en la Guerra Fría, se puede constatar que era mucho más sencillo de explicar para cada parte haciendo alusión a un rearme contra un enemigo alemán que contra el otro. De ahí que las armas nucleares se concibieran como la continuación de los bombardeos a larga distancia y se situaron bajo las órdenes del mando aéreo estratégico. EEUU se intentaba anticipar a una operación de *Blitzkrieg* a través de las llanuras del norte de Alemania, y se veía teniendo que rescatar a los europeos haciendo gala de sus conocimientos superiores. Los rusos, por su parte, nunca realizaron bombardeos selectivos; todo lo contrario, los bombardeos se consideraban una táctica fascista. Creían que no había alternativa alguna a las fuerzas armadas convencionales. La aviación era vista como un complemento para las fuerzas terrestres, “las sirvientas de la artillería” según Stalin, de ahí que cuando se desarrolló la tecnología de los misiles, estos eran percibidos como artillería y colocados bajo el mando de la academia de artillería.

Tampoco sugiero que hubiese simetría. Muchas personas en Occidente apoyaban la Guerra Fría y sentían que se beneficiaban de la experiencia. Pero la imposición del estalinismo supuso una verdadera tragedia para los pueblos de Europa Central, y el dominio de los soviéticos sobre Europa central se sostuvo gracias a la Guerra Fría.

Durante todo este período, al menos en Occidente, siempre hubo problemas de “credibilidad”. Si la guerra era puramente imaginaria, ¿cuánto duraría entre los enemigos y amigos la creencia en el poder estadounidense? Entre la década de los cincuenta y los sesenta se acumularon un número increíble de armas nucleares, suficientes para destruir el mundo varias veces. Según Von Clausewitz, la estrategia es el uso de la fuerza militar para fines políticos. Pero, ¿qué significaba la estrategia si era demasiado peligrosa para ser utilizada?, se preguntaban estrategas como Schelling. ¿Qué pasaría si los insurgentes en América Latina o el Sudeste asiático no se sintieran disuadidos? ¿Cómo usar la fuerza de una forma limitada? Una respuesta era que la estrategia provenía de cómo usar la fuerza en una guerra imaginaria, en la que todos conocen las reglas. Los arcanos debates occidentales entre, por ejemplo, la destrucción mutua asegurada y la respuesta flexible, deben explicarse en estos términos. “Siempre me ha preocupado menos lo que pudiera ocurrir en un intercambio nuclear real que el efecto que tiene el equilibrio nuclear en nuestra voluntad de tomar riesgos en situaciones locales”, dijo recientemente Richard Perle, presidente del Consejo de Defensa del Pentágono. “No es que me preocupe la posibilidad de que los sovié-

La “guerra
contra el
terror” es
una guerra
imaginaria
desde el
punto de
vista
estadou-
nidense

ticos ataquen EEUU con armas nucleares confiados en que pueden ganar esa guerra nuclear. Lo que me preocupa es que un presidente estadounidense sienta que no pueda tomar acción en una crisis porque las fuerzas nucleares soviéticas son tantas, que caso de escalar el conflicto, están mejor situadas que nosotros para subir por la escalera de la escalada”.⁷ Star Wars, la Iniciativa Estratégica de Defensa, actualmente denominada Defensa Nacional de Misiles, eran creados para proteger a EEUU y, por lo menos psicológicamente, que la fuerza pudiera ser utilizada de nuevo.

Sin embargo, se libraron las llamadas guerras “limitadas”, principalmente en Vietnam. El fracaso en este país asiático fortaleció de forma simultánea el sentir popular de que la guerra es inaceptable, de que la II Guerra Mundial jamás debería repetirse; mientras que, al mismo tiempo, alimentaba la preocupación de los estrategas militares en conceptos como “credibilidad” y “utilidad”.

Este es el contexto en el que debe comprenderse la “guerra contra el terror”. Los estadounidenses creen que han descubierto una nueva forma de guerra, que hace uso de las tecnologías de la información, que es rápida, precisa y con escasas bajas. Una guerra que es completamente imaginaria desde el punto de vista estadounidense —los estadounidenses no tienen que pagar mayores impuestos ni arriesgar sus propias vidas—. En la televisión se pueden ver las imágenes como si fuera una repetición de la II Guerra Mundial. Pueden imaginar que están encabezando una misión a favor de la democracia y contra terroristas y tiranos.

Nuevas tecnologías para viejos esquemas

Los orígenes de este tipo de guerra se remontan al alba de las tecnologías de la información, en las décadas de los setenta y ochenta. En la época que siguió a la guerra de Vietnam se generó un intenso debate sobre el futuro de la estrategia. La escuela del reformismo militar argumentaba que las municiones guiadas con precisión incrementaban considerablemente la vulnerabilidad de las aeronaves y tanques, y que la OTAN debería tener una posición más defensiva. Los promotores de la estrategia militar tradicional respondían que las maniobras ofensivas eran ahora mucho más importantes que durante la II Guerra Mundial, que las municiones de destrucción de áreas podían

⁷ Citado en Mary Kaldor, *The Imaginary War: Understanding the East-West Conflict*, Basil Blackwell, Oxford, pp. 202-203.

devastar las defensas y que los misiles y aeronaves no tripuladas podían realizar ataques precisos a larga distancia. Esta última escuela de pensamiento, fiel reflejo de las presunciones naturales e intereses propios de las industrias militares y de defensa, se impuso en el debate y a raíz de esto se desarrollaron una serie de nuevas estrategias: la Batalla Aeroterrestre en los ochenta; en los noventa llegaría la Revolución de los Asuntos Militares; y, tras la elección del presidente Bush, lo que Rumsfeld denomina la Transformación de la Defensa.

Aunque el gasto militar se redujo tras el fin de la Guerra Fría, la investigación liderada por los militares se redujo en mucha menor medida, permitiendo el desarrollo de tecnologías que surgían de la Guerra Fría, además de otras nuevas. Sin embargo, lo que ha ocurrido es que las tecnologías de la información se han trasplantado sobre las asunciones tradicionales en cuanto a las formas en las que se deberían usar las fuerzas militares y sobre las estructuras institucionales tradicionales. En realidad, los métodos no han cambiado demasiado desde la II Guerra Mundial. Se centran en una combinación de bombardeos aéreos a larga distancia seguidos de maniobras ofensivas de gran rapidez.

Un aspecto interesante de las nuevas tecnologías es la simulación bélica. El Departamento de Defensa estadounidense recluta a productores de Hollywood para ingeniar los peores casos posibles, dando lugar a lo que James Der Derian llama Mime-net — una red formada por los militares, la industria, los medios de comunicación y la industria del entretenimiento—.⁸ El simple uso de juegos de guerra virtuales alimenta las asunciones de los estrategas que se han formado en el marco de la Guerra Fría. Uno de los comentarios más citados sobre la guerra en Irak es del general William Wallace, encargado de las unidades militares estadounidenses en Irak, según el cual “el enemigo al que combatimos es un poco distinto de aquel al que ganamos la guerra”.⁹

Sobre el enemigo

Mucho antes del 11-S, los estrategas hablaban de lo que definían como amenazas asimétricas, los riesgos del terrorismo y de “Estados canallas” que daban cobijo a los terroristas. Nunca fue muy claro por qué la revolución de los asuntos militares o la transformación de la defensa iban a suponer la respuesta a estas amenazas asimétricas. El 11 de septiembre lo primero que se me pasó por la cabeza fue que esto era real y que EEUU tendría que de-

⁸ Ver James Der Derian, *Virtuous War: Mapping the Military-Industrial-Media-Entertainment Network*, Westview Press, Boulder, Colorado, 2001.

⁹ Este comentario fue citado en la edición del 1 de abril de 2003 de *The New York Times*, una “parte” se omitió y fue corregida el 3 de abril de 2003.

sarrollar una visión distinta. Pero, me equivocaba. Teniendo en cuenta a las personas que rodean al presidente Bush, como Richard Perle o Dick Cheney, que habían sido educados en la escuela de la Guerra Fría, era posiblemente inevitable que la respuesta elegida fuese una forma reconstruida de la II Guerra Mundial, y que el 11-S se comparase con Pearl Harbour. La guerra contra el terror, al igual que la Guerra Fría, es considerada como una cruzada poderosa, una pugna entre la libertad y el totalitarismo. De hecho, el islam global es tratado como una nueva ideología totalitaria, a pesar de que el totalitarismo, a mi parecer, está intrínsecamente ligado al poder estatal. Además, al igual que en la Guerra Fría, algunas personas de izquierda ayudan a la progresión de la idea defendiendo la resistencia en Irak, por ejemplo, o explicando el auge del islam global en términos de injusticias globales. Para los europeos está claro que la guerra contra el terror es mucho menos convincente de lo que fue la Guerra Fría. Sabíamos más sobre la realidad del comunismo que los estadounidenses y estábamos más cerca de la memoria de la II Guerra Mundial en aquella época. Pero no estoy segura de que esto sea cierto en EEUU y, de hecho, creo que ese puede ser el significado verdadero de la reelección de Bush. La idea de la guerra contra el terror es para muchos estadounidenses tanto o más convincente que la Guerra Fría.

La "guerra contra el terror", al igual que la Guerra Fría,
es considerada como una cruzada poderosa, una pugna
entre la libertad y el totalitarismo

El problema es que aunque la Guerra Fría fuese imaginaria, la guerra contra el terror es cruelmente real, sobre todo si uno vive en Irak. La invasión se ajustó a los sueños de Bush y Rumsfeld. Fue vistosa y dramática. De hecho, los iraquíes apenas lucharon: el Ejército y la Guardia Republicana obedecieron las órdenes que se plasmaban en los pasquines con los que les bombardeaban los estadounidenses, pidiéndoles que se fueran a sus casas y se despojases de sus uniformes. Aparte de unos cuantos irredentos grupos irregulares, no hubo resistencia como tal. Fueron más unas maniobras que una guerra. Pero los estadounidenses se comportaron como si hubieran ganado la II Guerra Mundial. Intentaron recrear las ocupaciones de Alemania o Japón disolviendo el ejército e introduciendo un fuerte proceso de "desbaazificación", humillando y enfureciendo a las mismas personas que les habían permitido hacerse con el campo de batalla.

Además, el impacto de luchar una vieja guerra reconstituida no fue la victoria sobre un Estado enemigo, sino la desintegración de ese Estado y la aparición de una nueva guerra. Lo que está ocurriendo sobre el terreno en Irak es que EEUU se está viendo arrastrado en una "nueva guerra" totalmente real. Por culpa de la escasez de tropas, cada vez más con-

tratistas privados se están incorporando a la guerra, por lo que el conflicto se libra mediante una red de actores estatales y no estatales. La dificultad de distinguir entre los insurgentes y los combatientes, hace que la mayoría de las víctimas sean civiles. La revista *Panorama* publicaba que, según estadísticas del Ministerio de Salud iraquí, en tres meses (agosto-noviembre 2005) se produjeron más de 3.000 bajas civiles, de las que la mayoría murieron a manos de las tropas de la Coalición. En Faluja el número de personas desplazadas es alrededor de los 300.000. En el ataque sobre Sadr City, en agosto de 2005, se contabilizaron unas 3.000 bajas. Esto hace que la oposición se consolide y fortalece las tendencias extremistas *jihadistas*, alimentando cada vez más la idea de la “guerra contra el terror”.

Al analizar la nueva guerra en términos de las relaciones sociales de la guerra, nos topamos con una visión muy distinta de cómo tratar con este tipo de conflictos, y sobre cómo tratar al terrorismo en general. No quisiera sugerir que el terrorismo no es una seria amenaza. Al contrario, creo que es demasiado serio para ser rehén de fantasías de viejas guerras. De hecho, sentía lo mismo respecto del comunismo. Las armas nucleares nos impedían adoptar una seria estrategia para socavar el comunismo; esto sólo era posible en un contexto de *entente*.

La II Guerra Mundial marcó el fin de las viejas guerras. Las guerras de este tipo son hoy imposibles; son sencillamente demasiado destructivas para ser libradas; se han convertido en algo inaceptable y, de hecho, ilegítimo. La guerra que libraron Irán e Irak durante ocho años fue posiblemente la excepción que confirma la regla. Fue increíblemente destructiva y llevó al empate militar, y por lo menos del lado iraquí, lejos de consolidar al Estado, supuso el principio de la desintegración, de la progresión hacia una nueva guerra.

Una nueva perspectiva

Las nuevas guerras violan deliberadamente todas las convenciones de las viejas guerras, además del nuevo corpus de legislación sobre los derechos humanos que se ha ido construyendo desde la II Guerra Mundial. La clave para tratar con las nuevas guerras tiene que ser la reconstrucción de la legitimidad política. Si las viejas guerras establecieron una noción de legitimidad en términos de la distinción amigo-enemigo, en las nuevas guerras esta distinción destruiría la legitimidad política. De ahí que la legitimidad política sólo se pueda reconstruir sobre la base del consentimiento popular y en el marco del Derecho Internacional. Esto implica promover la democratización en situaciones complejas o hacer uso de varios mecanismos internacionales y del derecho para apoyar tales procesos.

¿Existe aún un rol para la fuerza militar? La fuerza militar es necesaria para proteger a las personas y asegurar el cumplimiento de la ley. Estoy a favor de la intervención demo-

crítica en casos de amenazas de catástrofe humanitaria. Pero ésta no se puede realizar mediante las técnicas bélicas clásicas. Se pueden contemplar nuevos usos defensivos de la fuerza enfocados hacia la prevención, la protección y la estabilización, y no en la consecución de la victoria.

Carl Schmitt argumentaría que no puede existir una comunidad política sin enemigos. En aquellos casos en los que se recurre a la fuerza en nombre de la humanidad, el adversario ya no es un enemigo como tal, sino un forajido, alguien que amenaza la paz. Si Schmitt tiene razón, estamos ante un futuro desolador, una nueva guerra global y contagiosa es posible. Pero, si creemos que es posible mantener unidas a comunidades políticas con algo más allá del miedo, entonces se abriría una alternativa, una transformación del concepto del Estado, en el que los Estados dejarían de estar inherentemente ligados a la guerra, para operar dentro de un marco multilateral. Al argumento sobre la humanidad se le podría dar un vuelco. Si empezamos a llamar a los terroristas enemigos, les otorgamos un estatus político; de hecho esto bien podría ser lo que pretenden. Yo considero más acertado verles como forajidos, como personas que quebrantan la paz, y hacer uso de los métodos policiales y de inteligencia para enfrentarse a ellos, y no el recurso de las viejas guerras.

Los intentos por recrear las viejas guerras nos impiden tratar con las realidades del mundo contemporáneo y globalizado. Efectivamente, elementos de las viejas guerras se incorporan y exacerbando las nuevas guerras que se libran en la actualidad en Irak y en otros lugares. Las llamo “nuevas” no porque sean del todo nuevas sino porque sólo podemos desarrollar estrategias alternativas si somos capaces de distinguirlas de conceptos anteriores como son: la II Guerra Mundial, la Guerra Fría o la “guerra contra el terror”. En el mundo actual existe un enorme vacío de seguridad. Millones de personas viven a diario el temor a la violencia. Sin embargo, nuestras concepciones de la seguridad, alimentadas por la experiencia dominante que supone la II Guerra Mundial, no reducen esta inseguridad. De hecho, la empeoran.

Los nuevos mercenarios del siglo XXI

En los últimos 20 años se ha producido un extraordinario desarrollo de las empresas privadas militares y de seguridad.¹ Cada vez con más frecuencia los Estados las subcontratan para que desempeñen servicios militares y de seguridad que antes eran monopolio del Estado.² Algunos consideran que estas empresas son nuevas formas del "mercenarismo" que existía antaño y que ahora se ha transformado y potenciado con el neoliberalismo. Otros, sin embargo, estiman que dichas empresas constituyen nuevas formas que conviven junto a las tradicionales, que están en vías de extinción. Y otros piensan que las empresas privadas de seguridad son una consecuencia del sistema capitalista que ha logrado transformar al mundo en una jungla salvaje.

La incursión de las empresas privadas en asuntos militares y de seguridad se debe a muchas causas. La multiplicación de guerras y conflictos armados de ámbito nacional –surgidos después del fin de la Guerra Fría, sin la intervención ideológica de las dos antiguas superpotencias– es una de ellas. En general, los Estados en los que se producen estos conflictos son débiles, no controlan una gran parte del territorio y a menudo están a punto de derrumbarse. En esas situaciones, los Estados que antes recurrían a EEUU o a la

José L. Gómez del Prado es miembro del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Mercenarios

¹ Se las denomina empresas privadas militares y empresas privadas de seguridad en función de si sus actividades se concentran en cuestiones de seguridad (prevención del crimen, orden público, seguridad en las cárceles, en los aeropuertos, protección individual) o en cuestiones militares (logística, asesoramiento y entrenamiento militar, armamento, servicios de inteligencia y espionaje). Aunque algunas empresas responden a este criterio, hay muchas otras que proporcionan ambos servicios. En este artículo se utiliza el término más amplio "empresas privadas de seguridad" para abarcar también a las que pueden facilitar servicios militares. Estas sociedades están registradas legalmente, tienen personalidad jurídica y pueden, en algunas ocasiones, emplear a mercenarios. Pero se diferencian esencialmente de éstos en que las empresas privadas están contratadas por gobiernos o por organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Las empresas privadas de seguridad emplean sobre todo a mercenarios cuando actúan como actores no estatales armados en zonas de conflicto.

² Algunos autores sostienen que la privatización del uso de la fuerza no va a llevar a la instalación de un nuevo imperialismo o a la globalización de sistemas democráticos, sino más bien a una época neomedieval en la que prevalecerá un desorden continuo. La privatización del uso de la fuerza sería el signo premonitorio de esa situación. Ver Philip Cerny, "Neomedievalism, Civil War and the New Security Dilemma: Globalization as Durable Disorder", *Civil Wars*, Vol. 1, Nº 1, primavera 1998.

antigua URSS se encuentran desamparados y a menudo acuden a las empresas privadas de seguridad, hipotecando en muchos casos sus recursos naturales para pagar los servicios que éstas les proporcionan para mantenerse en el poder.

La desmovilización militar de las grandes potencias al finalizar la Guerra Fría ha arrojado al mercado de trabajo a miles de profesionales de la guerra, bien formados y entrenados por sus respectivos gobiernos, que se han encontrado en el paro dispuestos a aceptar contratos de las empresas privadas de seguridad. Además, el triunfo de la economía de mercado, que se ha globalizado a nivel mundial, ha ofrecido la posibilidad a muchos gobiernos neoliberales, como los de EEUU y el Reino Unido, entre otros, de privatizar cada vez más los dos sectores principales del uso de la fuerza: el del mantenimiento del orden público interno y el sector militar de cara al exterior.³

Igualmente, muchas compañías transnacionales, organizaciones internacionales y ONG que operan en países en los que reina la anarquía y cuyos gobiernos son incapaces de asegurarles protección, se han dejado seducir por las empresas privadas militares y de seguridad que contratan para proteger a sus empleados, locales, transportes y convoyes.

El surgimiento de las empresas privadas de seguridad

Los mercenarios han existido siempre, pero a lo largo de la historia ha habido dos grandes tendencias: la utilización de los ciudadanos para la guerra, como hicieron el Imperio Romano y la mayoría de los países después de la Revolución Francesa, y la utilización de mercenarios, como hicieron Aníbal y las ciudades italianas del Renacimiento.

Después de la Segunda Guerra Mundial empezaron a surgir empresas privadas de mercenarios.⁴ Asimismo, durante el proceso de descolonización que se produjo en las décadas de los sesenta y setenta, las antiguas potencias coloniales, para salvaguardar sus intereses

³ No es una casualidad que sean las empresas privadas de estos dos países las que están más presentes y ofrecen más servicios militares y de seguridad a nivel internacional. Les siguen las empresas de Suráfrica, Francia, Israel, Australia y Canadá. Deborah D. Avant, *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*, Universidad de Cambridge, Cambridge, 2005.

⁴ En Gran Bretaña, por ejemplo, ex miembros de los Special Air Services (SAS) se constituyeron en empresas comerciales. David Sterling, fundador de los SAS, está en el origen de la empresa Watchguard Organisation, que entrenaba a los mercenarios que trabajarían para salvaguardar los intereses del Foreign Office. En <http://intelligence.ifrance.com/mercenaires.htm>. Pero este fenómeno no se limitaba únicamente a Gran Bretaña. Otros países con estructuras eficaces de espionaje funcionaban en esa época exactamente de la misma manera. Durante el *apartheid*, los militares y servicios de espionaje sudafricanos operaban en las guerras que se desarrollaban en África Meridional (Namibia, Mozambique y Angola). Cuando fueron desplazados de sus funciones por el nuevo régimen democrático de Nelson Mandela, crearon la Executive Outcomes, una de las empresas privadas militares más importantes, con operaciones en Angola, Sierra Leona, Argelia, Ghana, Indonesia, Papúa Nueva Guinea, Zambia y, probablemente, Burundi, Colombia, Namibia y Uganda. *Ibidem*.

comerciales, particularmente en África, se sirvieron de mercenarios para luchar contra los movimientos de liberación nacional que reivindicaban el derecho de libre determinación de los pueblos. Después los mercenarios han continuado actuando esporádicamente en algunos conflictos armados. Pero el fenómeno de las empresas privadas de seguridad no se desarrollaría hasta 1989 con el fin de la Guerra Fría.

Actualmente se estima que existen alrededor de 300.000 empresas privadas militares o de seguridad que generan en torno a 150.000 millones de dólares anuales a través de sus contratos.⁵ Frente al secreto y la reserva de los mercenarios tradicionales, muchas de esas empresas disponen de portales en Internet, de servicios de relaciones públicas y de documentación destinados a la prensa y a futuros clientes. Estas sociedades ofertan en el mercado internacional servicios muy diversificados, llevando a cabo operaciones de logística, mantenimiento del orden público, asistencia, asesoría y seguridad militares, entrenamiento, capacitación y formación militar, inteligencia militar, etc.; actividades y funciones que estaban tradicionalmente reservadas a miembros de la policía y del ejército. También proporcionan seguridad a más de 100 países, ya sea a través de sus propios empleados, mediante la capacitación del personal local o, en algunos casos, en los teatros de operaciones al lado de las fuerzas militares regulares. Estas nuevas empresas están legalmente constituidas, poseen personalidad jurídica y disponen de recursos humanos importantes, así como de un material eficaz y de mandos experimentados que provienen de la élite de las más prestigiosas instituciones.

No sólo los gobiernos contratan sus servicios de seguridad. También lo hacen compañías transnacionales como BP, Shell, British Airways, General Motors y Coca-Cola, los servicios diplomáticos de muchas embajadas de países democráticos que se encuentran en zonas peligrosas o de conflicto como Bagdad,⁶ organizaciones internacionales como Naciones Unidas, el

Existen
alrededor
de 300.000
empresas
privadas de
seguridad

⁵ Las ganancias de las empresas privadas de seguridad han pasado de unos 55.000 millones de dólares anuales en 1990 a más de 150.000 en la actualidad. En www.alertnet.org

⁶ La empresa de seguridad surafricana Meteoric Tactical Solutions, por ejemplo, tenía un contrato con el Gobierno suizo para proteger a los diplomáticos de su embajada en Bagdad. El personal de dicha empresa está probablemente integrado por militares o policías del régimen del *apartheid* reconvertidos y con un historial poco claro, sin que ello preocupe lo más mínimo al embajador suizo en Irak. El escándalo del golpe de Estado fallido en Guinea Ecuatorial con ramificaciones en Suráfrica y Zimbabue puso de relieve el lado oscuro de las operaciones de esa empresa. En este último país, las autoridades detuvieron, en la primavera de 2004, un avión cargado de material bélico con unos 70 mercenarios, entre ellos dos surafricanos propietarios de Meteoric Tactical Solutions implicados en la tentativa de golpe de Estado para derrocar al presidente Teodoro Obiang Nguema de Guinea Ecuatorial. Como consecuencia, el Gobierno suizo tuvo que cambiar de empresa, sin que la nueva fuese más transparente que la primera

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y ONG como CARE, Caritas, USAID y World Vision. Asimismo, las empresas privadas de seguridad son contratadas por regímenes dictatoriales, grupos rebeldes, carteles de la droga e incluso grupos terroristas.⁷

La contratación de profesionales de la seguridad que trabajan para las empresas privadas es un tema de gran actualidad y que está en constante progresión. Con la mundialización de la economía, el uso de la fuerza se ha convertido simplemente en un negocio más que hay que privatizar a toda costa. Durante la primera guerra del Golfo, a principios de 1990, uno de cada 50 soldados era un empleado de una empresa privada de seguridad. Pocos años después, durante las guerras en la ex Yugoslavia –particularmente en la de Bosnia-Herzegovina–, la proporción había pasado ya a uno de cada diez. Los conflictos en la ex Yugoslavia, Angola, Colombia y Sierra Leona, por poner sólo algunos ejemplos, han favorecido la multiplicación de estas empresas. Pero ha sido a raíz de las guerras de Afganistán y de Irak y de la inestabilidad de la posguerra en esos dos países cuando las empresas privadas militares y de seguridad han experimentado el mayor auge.

En 2003, el Secretario de Defensa de EEUU estimaba en unos 20.000 los efectivos de las empresas privadas de seguridad en Irak, lo que representaba el 15% de los 173.000 efectivos desplegados por las Fuerzas Armadas de la coalición en ese país (de los cuales 155.000 eran estadounidenses). Las empresas privadas militares y de seguridad constituían en 2003 la segunda fuerza de ocupación, por detrás del ejército de EEUU. Dos años después se calculaba que en Irak había alrededor de 100.000 personas contratadas para trabajar con las fuerzas estadounidenses de ocupación en tareas de seguridad y también en servicios de logística, transporte, construcción, alimentación, etc.⁸

Al igual que las empresas transnacionales, las privadas de seguridad tienen gran facilidad para desplazarse de un Estado a otro cuando consideran que las normas que un gobierno les impone son demasiado estrictas. Pueden establecer *holdings*⁹ o sucursales en otros

respecto a sus actividades y al pasado de sus empleados. En www.sourcewatch.org. Ver también el reportaje "Guerriers à louer", emitido en el espacio *Temps Présent* de la cadena de televisión suiza Suisse Romande el 13 de mayo de 2004.

⁷ Peter W. Singer, *The Private Military Industry in Iraq: What Have We Learned and Where Next?*, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra, 2004a. La empresa de seguridad israelí Spearhead Limited, dirigida por un ex teniente coronel del ejército de ese país, habría suministrado asistencia militar a los jefes de los carteles de la droga Pablo Escobar y José Gonzalo Rodríguez Gacha, así como a los escuadrones de la muerte de paramilitares de extrema derecha. Estos grupos están presuntamente implicados en los asesinatos de dos candidatos a la presidencia de Colombia y en el atentado contra un avión de línea en el que perecieron más de 100 personas. Ver también Peter W. Singer, *Corporate Warriors*, Universidad de Cornell, Nueva York, 2004b.

⁸ En www.alertnet.org

⁹ Muchas de las empresas privadas de seguridad forman parte de *holdings* del transporte, de las comunicaciones o de la asesoría económica que les permiten participar en servicios más amplios. Naciones Unidas, Informe del Relator Especial, A/52/492, 1997.

países –como hizo Sandline International en las Bahamas– u operar a través de compañías subsidiarias. Asimismo, para evitar pagar impuestos o que les congelen los bienes, estas empresas se instalan a menudo en paraísos fiscales.¹⁰

Los profesionales de la seguridad

Los profesionales empleados en las empresas privadas de seguridad provienen en su mayoría de Suráfrica, EEUU, Reino Unido e Israel, pero también de Chile, Bosnia, Nepal, Fiyi, Filipinas y varios países africanos y del Este de Europa (aunque últimamente también se está reclutando a peruanos y ecuatorianos). Suelen ser ex militares de alto rango pertenecientes a los más prestigiosos cuerpos, como el ex teniente coronel Tim Spicer del Scots Guards británico o el ex oficial británico Simon Mann, ambos cofundadores de la empresa privada Sandline International. Muchos de los profesionales de la seguridad mejor pagados en Irak provienen del Special Air Services (SAS) británico, un regimiento de comandos de élite considerado como una de las mejores fuerzas especiales en el mundo.¹¹

Generalmente se trata de hombres y mujeres formados dentro del código militar o de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley. Las empresas privadas de seguridad no tienen una plantilla fija de profesionales, sino que trabajan a partir de bancos de datos, redes y listas que contienen los nombres de ex policías y ex militares y también los de policías y militares en activo que, ante los salarios que les ofrecen, no dudan en pedir permiso para ausentarse de su trabajo. Al no molestarse en averiguar el pasado de estos profesionales, las empresas contratan también a individuos con un pasado turbio.¹² Algunos miembros del personal de las empresas privadas de seguridad han servido a regímenes militares represivos. Se cree que muchos de los surafricanos que trabajan en Irak y que, entre otras actividades, están entrenando, capacitando y formando a la policía iraquí, provienen de la policía y del ejército surafricanos del *apartheid*. Un ejemplo es el de un ex soldado surafricano que habría admitido haber hecho explotar bombas en los domicilios de 60 activistas políticos en Suráfrica.¹³ Los chilenos que la empresa estadounidense de seguridad Blackwater ha contratado para operar en Irak habrían servido a la dictadura de Pinochet. En 2004, la ex ministra de Defensa de Chile, Michelle Bachelet, preocupada por la marcha de numerosos soldados chilenos que iban a trabajar en empresas privadas militares, ordenó una investiga-

¹⁰ Damian Lilly, *Regulating Private Military Companies: The Need for a Multidimensional Approach*, Alerta Internacional, Londres, 2002. En www.fco.gov.uk/Files/kfile/pmclilly.pdf

¹¹ Pratap Chatterjee, "Give War a Chance: the Life and Times of Tim Spicer", Corp Watch, junio de 2004. En <http://corpwatch.live.radicaldesigns.org/article.php?id=11361>

¹² Peter W. Singer, 2004a, *op. cit.*

¹³ *Ibidem*.

ción para averiguar si esos reclutamientos se hacían de acuerdo a las leyes chilenas.¹⁴ Dos diputados demandaron por asociación ilícita a la empresa Grupo Táctico Blackwater, subsidiaria chilena de la transnacional Blackwater de Carolina del Norte, por reclutar a ex militares chilenos para utilizarlos en Irak.¹⁵

El personal mejor capacitado por las instituciones militares se va a trabajar con las empresas privadas, que pueden pagar de dos a diez veces más por las mismas funciones

Ambigüedades y paradojas

Si un militar comete un crimen de guerra se le juzga de acuerdo con el código militar de su país. Pero los empleados de las empresas privadas de seguridad, al tener un estatuto de civiles, aunque estén armados y participen en los combates, plantean una ambigüedad jurídica cada vez que cometen un delito. La cuestión se complica aún más por el hecho de que el personal de estas empresas está compuesto a menudo por nacionales de otros países donde están registradas dichas sociedades.

La competencia entre el sector militar público y el privado conduce paradójicamente a situaciones en las que el personal mejor capacitado por las instituciones militares, así como las lumbreras que salen de las academias militares más prestigiosas, se van a trabajar con las empresas privadas, que pueden pagar de dos a diez veces más por las mismas funciones. Estos profesionales pueden ganar hasta 200.000 dólares anuales exentos de impuestos. Los militares son conscientes de que las empresas de seguridad llenan un vacío en los ejércitos modernos –dotados con menos efectivos a raíz de los cambios producidos desde el fin de la Guerra Fría– y de que sin ellas no podrían realizar todas las tareas, pero al mismo tiempo están sumamente preocupados por la nueva situación. Esa ambigüedad se refleja también cuando los militares vislumbran las posibilidades de una segunda carrera, una vez jubilados, que las empresas privadas de seguridad les ofrecen al darles la oportunidad de seguir ejerciendo una profesión que conocen bien y por la que tienen gran apego.

Algunas actividades como la subcontratación de tareas técnicas de logística (limpieza de minas, etc.), poco sensibles pero costosas, no presentarían grandes problemas y no tendrían

¹⁴ Bill Berkowitz, "Mercenaries 'R' US", Alter Net, marzo de 2004. En www.alternet.org/story/18193/

¹⁵ En www.navarro.cl/defensa/mercenarios/index.htm

repercusiones. Sin embargo, existen otras según se va pasando a operaciones más sensibles en las que las empresas privadas actúan en una zona gris, como la seguridad de instalaciones públicas (protección de embajadas, de oleoductos, de cárceles privadas, etc.) y el mantenimiento del orden público (acciones antisindicales, vigilancia de personalidades subversivas influyentes, etc.) en las que se corre el riesgo de violar los derechos humanos. A veces incluso se realizan actividades de entrenamiento de fuerzas militares en las que la capacitación y el adiestramiento de un ejército pueden transformarse en una ayuda encubierta al servicio de uno de los beligerantes. Los asesores militares se convierten entonces, como ocurrió en Angola y Sierra Leona con los asesores de Executive Outcomes en la década de los noventa, en mercenarios que participan directamente en los combates.¹⁶

Las empresas de seguridad operan en una zona oscura y poco transparente que incluye un amplio abanico de actividades. Algunas de ellas tendrían que estar reglamentadas y controladas, mientras que otras deberían prohibirse. En la segunda categoría se incluyen la participación directa en las hostilidades; el uso, reclutamiento, financiación y entrenamiento de mercenarios; la ayuda a gobiernos que no están internacionalmente reconocidos a actores no estatales o a fuerzas irregulares; las acciones que podrían violar los derechos humanos o provocar una represión interna; el saqueo, explotación y otras actividades económicas ilícitas como la extracción de minerales; y el negocio de armas.¹⁷

El objetivo primordial de las empresas privadas es obtener el máximo beneficio de las actividades para las que son contratadas, lo que les aproxima a los mercenarios cuya motivación principal es el provecho personal.¹⁸ Según International Alert, que ha establecido unos criterios para distinguir a las empresas privadas de seguridad de los mercenarios, aquéllas se clasificarían como mercenarias si responden a la definición de la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, verbigracia: participación directa en las hostilidades, no estar completamente integradas en las fuerzas armadas de sus clientes y contratos cuya base es esencialmente el provecho personal.¹⁹ Los intereses estatales de política exterior o la cuestión de la seguridad colectiva están ausentes de las preocupaciones de las empresas privadas de seguridad. Sus objetivos son, por lo general, a corto plazo, con miras a estabilizar los conflictos de

¹⁶ En los contratos no está estipulada la implicación militar de la empresa privada, pero en el terreno los "soldados de fortuna" pueden en todo momento participar directamente en los combates.

En <http://intelligence.ifrance.com/mercenaires.htm>

¹⁷ Chakola Beyani y Damian Lilly, *Regulating Private Military Companies: Options for the UK Government*, Alerta Internacional, 2001.

¹⁸ Por ejemplo, la empresa Halliburton pagaba más cara la gasolina al Gobierno de EEUU de lo que se cotizaba en el mercado. Además, obligaba al Gobierno a pagar comidas que nunca había proporcionado al ejército norteamericano. El Pentágono tiene un litigio con Halliburton en relación con unos 1.800 millones de dólares que dicha empresa reclama por sus servicios en Irak.

¹⁹ Chakola Beyani y Damian Lilly, 2001, *op. cit.*

los países en donde operan sin tener en cuenta los problemas políticos, económicos y sociales que están en el origen de la guerra y que se deben resolver a largo plazo. Las empresas privadas no constituyen una opción viable que pueda reemplazar una política tendente a desarrollar en el país una policía y unas fuerzas militares nacionales democráticas.

Las empresas privadas de seguridad subcontractadas por un gobierno o por fuerzas de la oposición (guerrilla) para desempeñar actividades militares juegan un papel determinante en el suministro de armas. Al estar relacionadas con gobiernos, fabricantes y traficantes de armas y compañías aéreas, se encuentran en una posición idónea para importar armamento de forma ilícita.²⁰ En 1998, la empresa de seguridad británica Sandline International recibió un contrato en Canadá de un hombre de negocios tailandés, Rakesh Saxena, para recuperar las concesiones mineras de diamantes y bauxita que había perdido en Sierra Leona a raíz del golpe de Estado que depuso al presidente Ahmed Tejan Kabbah. Sandline debía vender 30 toneladas de armamento a las fuerzas del ex mandatario, contraviniendo así al embargo impuesto por Naciones Unidas (resolución del Consejo de Seguridad 1132). El proyecto de Sandline provocó un escándalo en Gran Bretaña. La investigación oficial descubrió que dicha empresa suministraba armas a ambas partes del conflicto armado en Sierra Leona violando el embargo de la ONU.²¹

A modo de reflexión

Las actividades de las empresas privadas militares y de seguridad plantean importantes problemas tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En primer lugar, hay que preguntarse hasta qué punto los Estados están dispuestos a ceder su prerrogativa de detentadores del uso de la fuerza a estas empresas sin que ello ponga en peligro su propia soberanía. Sin normas que regulen sus actividades a nivel nacional, ¿qué mecanismos de control se deberían establecer? Y en el ámbito internacional, ¿hasta dónde respetan dichas empresas los derechos humanos y el derecho internacional humanitario? Puesto que las disposiciones de la Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de los mercenarios son difíciles de aplicar a estas empresas, ¿qué se puede hacer para que los Estados cumplan con sus obligaciones en el marco del derecho internacional, ya que no pueden deshacerse de ellas por el hecho de que son las que ejecuten las actividades militares y de seguridad? Los Estados tienen la obligación de tomar las medidas adecuadas para prevenir violaciones de derechos humanos y, en el caso de que éstas ocurran, perseguir y sancionar a los autores.

²⁰ "Le grand bazar des armes", *Le Monde Diplomatique*, noviembre de 2004.

²¹ Chatterjee, 2004, *op. cit.*

Gran parte del problema radica en que la mayoría de esas empresas privadas argumentan que sus servicios son puramente de protección (defensivos) y que ni se implican en las hostilidades ni entran en combate. Pero, ¿cómo distinguir entre apoyo o protección a los combatientes e implicación en el conflicto? Máxime cuando los propios empleados de las empresas privadas se ven involucrados en hostilidades y tienen que hacer uso de las armas aun que sólo sea para protegerse, como ocurre a diario en Irak.

Las empresas privadas militares y de seguridad prefieren registrarse por códigos de conducta voluntarios; los obligatorios les exigen acatar normas legales y rendir cuentas de acuerdo a normas éticas y obligaciones de respeto de los derechos humanos

La mayoría de las empresas privadas de seguridad que operan en Irak, Afganistán, África o América Latina actúan con el consentimiento de los gobiernos, ya sea porque han sido contratadas por las autoridades del país en donde están registradas o porque han obtenido su permiso —éste es el caso de muchas de las que trabajan en Irak y en Colombia al servicio del Gobierno de EEUU—, o bien porque tienen el visto bueno del gobierno del país en el que operan. Eso sí, sin que haya normas precisas a nivel internacional que regulen la exportación o la importación de los servicios que proveen dichas empresas o simplemente, si son nacionales que actúan en su propio país, sin normas en el ámbito nacional.

Debido a la poca transparencia y a la falta de fiscalización, ya que no rinden cuentas a nadie excepto a los accionistas, la expansión y desarrollo de los servicios de las empresas privadas militares y de seguridad plantea a los países y a la comunidad internacional problemas éticos de gran envergadura. Estas empresas, al igual que otras muchas, prefieren registrarse por lo que se conoce como códigos de conducta voluntarios que establecen su responsabilidad social, a estar reguladas por códigos de conducta obligatorios que les exigen acatar normas legales y rendir cuentas de sus actividades de acuerdo a normas éticas y obligaciones de respeto de los derechos humanos. Actualmente no existen mecanismos a nivel nacional o internacional que vigilen, investiguen y controlen sus comportamientos. No obstante, ya se percibe en la sociedad civil una inquietud y una demanda respecto a la denominada responsabilidad social de las empresas (*corporate social responsibility*), que ha dominado las relaciones de las empresas en estos últimos quince años plasmándose sus principios voluntarios en el Pacto Mundial y las Cumbres Mundiales de la ONU, con la petición de rendimiento social de cuentas por parte de las empresas (*corporate social accountability*) y de que se asegure que éstas tienen obligaciones legales de respetar las normas internacionales.²²

²² Andrew Clapham, *Human Rights Obligations and Non-State Actors*, Universidad de Oxford, Oxford, 2005.

La cuestión que se plantea ahora es si se debe considerar a los empleados de las empresas privadas militares y de seguridad como mercenarios. Aunque dichas empresas desarrollan una gran variedad de actividades que no son mercenarias, existe al menos una que tiende hacia los mismos objetivos y que es el motor principal tanto para los mercenarios como para las empresas privadas: el provecho personal para aquéllos y el beneficio para la empresa capitalista. Ambos están en la base de las nuevas actividades mercenarias del siglo XXI. Los individuos que las ejecutan establecen fácilmente el puente entre las acciones de empresas privadas de seguridad y las de grupos de mercenarios o individuos aislados.²³

²³ La tentativa de golpe de Estado en Guinea Ecuatorial en marzo de 2004, en la que estuvieron implicados, entre otros, dos dirigentes de la extinguida Executive Outcomes (el británico Simon Mann y el surafricano Nick du Toit), dos propietarios de la surafricana Meteoric Tactical (Hermanus Carsle y Lourens Horn) y, aparentemente, también Mark Thatcher, encargado de fletar el helicóptero que debía transportar al jefe de la oposición en el exilio, Severo Moto, tras haber derrocado al presidente de Guinea Ecuatorial,

India, ¿de la periferia al centro? Paradojas de una potencia emergente

India, la democracia más populosa del mundo, es una potencia emergente dispuesta a jugar un papel más activo en las relaciones internacionales. En el ámbito político, el reciente acuerdo de cooperación nuclear firmado por la India y EEUU simboliza la creciente importancia de este gigante asiático, cuya candidatura para ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU es una de las más firmes. En el ámbito económico, la India se convertirá en el siglo XXI en uno de los mercados más grandes del mundo, con una clase media cercana a los 500 millones de personas con creciente poder adquisitivo. Este artículo presenta algunas de las claves del nuevo rol que la India quiere jugar,¹ así como los retos y contradicciones de un país de más de 1.000 millones de habitantes, donde persisten problemas sociales y económicos estructurales.²

Rubén Campos Palarea es experto en Asia Meridional y profesor de Relaciones Internacionales en diferentes universidades españolas. Trabaja como asistente al director de programas del Club de Madrid

Los poderosos participantes de la última reunión anual del Foro Económico Mundial encontraron a su llegada a Suiza las primeras señales de una innovadora campaña comercial. La zona internacional del aeropuerto de Zurich estaba repleta de carteles con el lema: "India: the fastest growing free market democracy" ("India: la democracia de mercado con mayor índice de crecimiento"). Durante su trayecto hasta la sede del Foro, se toparon con más muestras de la campaña en anuncios gigantes en la carretera, cerca de los

¹ Dos visiones optimistas sobre la emergencia de la India como potencia internacional son: Stephen Cohen, *India. Emerging power*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, y Gurcharan Das, *India Unbound: The Social and Economic Revolution from Independence to the Global Information Age*, Viking, Nueva Delhi, 2000. Como contrapeso, Palagummi Sainath, *Everybody loves a good drought: stories from India's poorest districts*, Penguin, Nueva Delhi, 1996, y Pavan Varma, *Being Indian: Inside the Real India*, William Heinemann, Londres, 2005, ofrecen una visión más crítica sobre la realidad política de la India y sus ambiciones de convertirse en un importante actor internacional.

² Por ejemplo, el rígido y jerárquico sistema de organización social a través de castas, cancelado en la Constitución de 1950 y en crisis en las grandes ciudades, sigue teniendo una influencia decisiva en los ámbitos rurales. Ver Susan Baily et al., *Caste, Society and Politics in India from the Eighteenth Century to the Modern Age*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

hoteles de lujo donde se alojaban y hasta en los mini autobuses que la organización había contratado para trasladar a sus singulares huéspedes.

La campaña resultó un éxito no sólo por su impacto visual, sino porque la emergencia de este país asiático como nueva potencia económica y geopolítica fue uno de los temas centrales de las ponencias y de las conversaciones en los pasillos. Los financiadores de la campaña, la Confederación de Industrias de la India, estaban encantados de que su eslogan central, "India everywhere" ("India en todas partes"), hubiera calado en el exclusivo encuentro de líderes mundiales.

La nueva imagen que la India está exportando de sí misma, contrasta con una visión tradicional del país como un territorio superpoblado y exótico, con graves problemas sociales y económicos. La imagen de una India emergente, pero al mismo tiempo lastrada por graves deficiencias en la distribución de su riqueza, ha sido expresada con brillantez por la novelista india Arundhati Roy: "India vive en varios siglos al mismo tiempo. De alguna manera hemos logrado progresar y retroceder simultáneamente... es como si la población de la India hubiera sido agrupada y cargada en dos convoyes de camiones (uno enorme y otro diminuto) que han salido con resolución en direcciones divergentes. El convoy diminuto está en camino a un destino brillante en algún sitio cerca de la cima del mundo. El otro convoy simplemente se desvanece en la oscuridad y desaparece... Para algunos de nosotros, la vida en India es como estar suspendidos entre dos de los camiones, una pierna en cada convoy, siendo desmembrados mientras se van separando, no sólo físicamente, también emocional e intelectualmente."³

La primacía del crecimiento macroeconómico y sus limitaciones

Más allá de la estabilidad del sistema político democrático, el dinamismo de la demografía o la fuerza atómica militar, la nueva relevancia internacional de la India se apoya en un poder económico en expansión. En los últimos años ha registrado un crecimiento anual medio del 8% (uno de los mayores del mundo) y sus tasas para los próximos años se prevén cercanas o mayores a las cifras actuales. En un reciente estudio de Goldman Sachs -uno de los bancos inversores más importantes a nivel mundial- se afirmaba que, siguiendo este patrón de crecimiento, la India se convertirá a mediados del siglo XXI en la segunda economía nacional más importante del mundo, sólo por detrás del otro gran gigante asiático: China.⁴

³ Arundhati Roy. "Shall We Leave It to the Experts?" *The Nation*. 18 de febrero de 2002. Traducción propia.

⁴ Goldman Sachs, *Dreaming with the BRICs*, 1999. En www.gs.com/insight/research/reports/99.pdf

Las señales de la macroeconomía no pueden ser más positivas: un pujante sector de servicios, industrias de tecnología punta como la del *software* en expansión o una clase media en continuo aumento que está generando un crecimiento importante del consumo interno y la inversión. Al mismo tiempo, tanto las exportaciones de productos y servicios como la inversión directa exterior se incrementan año tras año. Mientras, el déficit público (9%) y la inflación (entre el 3% y el 5%) han conseguido estabilizarse en cifras relativamente bajas.

Si estas condiciones perduran, la India podría, según un estudio de Deutsche Bank Research, crecer a una tasa anual media del 6% de aquí a 2020, superando incluso el crecimiento de China. Según el mismo estudio, en 2020 la India tendrá el tercer mayor PIB - medido en paridad de poder adquisitivo (PPA)- del mundo, después de EEUU y China. En relación al PIB estadounidense, pasará del 27% en 2002 al 40% en 2020, mientras que su PIB *per cápita* en PPA alcanzará los 5.000 dólares, esto es, el nivel actual de China.⁵

Sin embargo, existen importantes limitaciones a estos grandes logros. Los partidarios de una economía neoliberal consideran que las reformas en marcha son insuficientes y que habría que tomar medidas más liberalizadoras y limitar de forma drástica el papel del Estado. También señalan como frenos de un mayor crecimiento la necesidad de mejoras en el sistema educativo, las deficientes infraestructuras de comunicación o la capacidad todavía limitada de generar puestos de trabajo suficientes para las nuevas generaciones de jóvenes que se incorporan al mercado laboral.⁶

Desde una perspectiva más amplia existen además otras limitaciones relevantes: la distribución de la riqueza es muy desigual, tanto entre la población en general como entre sus diversas regiones. Según los parámetros del Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, la India ocupa el puesto número 127 entre los 177 países analizados.⁷ Incluso en ámbitos en los que su imagen de cara al exterior es la de un país puntero, como por ejemplo el tecnológico, existen realidades contradictorias: por una parte, el Gobierno lanza ambiciosos proyectos de infraestructuras como el *Rural Telecommunications Development Project* apoyado por el Banco Mundial, cuyo objetivo es facilitar conexiones de banda ancha de internet y cobertura de telefonía móvil para buena parte del 70% de la población que todavía vive en el ámbito rural.⁸ Por otra, la realidad actual es que menos de un 5% de la

⁵ Deutsche Bank Research, *India rising: A medium-term perspective*, 2005. En www.dbresearch.com

⁶ El monográfico que el prestigioso semanario liberal *The Economist* ha dedicado a la India recientemente, y en el que se recomiendan nuevas reformas estructurales para permitir el definitivo despegue de la economía india, es un buen ejemplo de esta perspectiva. "Can India fly?", *The Economist*, 1 de junio de 2006.

⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report 2005*, PNUD, Nueva York, 2005.

⁸ Más detalles sobre el *Rural Telecommunications Development Project* pueden consultarse en la página web del Banco Mundial en la India. En: <http://www.worldbank.org.in>

población tiene un ordenador personal como herramienta de trabajo.⁹ Arundhati Roy se refiere a estas contradicciones señalando cómo noche tras noche, trabajando a destajo sin derechos laborales, “cuadrillas de trabajadores demacrados cavan trincheras para poner cables de fibra óptica a la luz de las velas.”¹⁰

Un cambio político inesperado

Las contradicciones de este modelo de desarrollo se pusieron de manifiesto en las últimas elecciones parlamentarias de mayo de 2004. El partido gobernante, los nacionalistas hindúes del Bharatija Janata Party (BJP), intentó obtener rédito electoral de la mejora de la India en el contexto internacional y las positivas cifras de crecimiento económico. Para ello, desarrolló una activa campaña propagandística bajo el lema “India is shining”. Su candidato, el entonces primer ministro Atal Behari Vajpayee, estaba más ocupado en definir en qué momento esta “India brillante” ingresaría en la familia de los Estados más desarrollados que en proponer medidas para afrontar las crecientes desigualdades. El laico e histórico Partido del Congreso, su gran adversario político, languidecía en las encuestas junto a su líder Sonia Gandhi, centrada en evitar una derrota sin paliativos y en preparar el terreno para que sus jóvenes hijos, Priyanka y Raúl, pudieran sucederla a medio plazo en la jefatura del partido, para así continuar con una dinastía familiar que desde tiempos de su bisabuelo Jawaharlal Nehru ha dominado la vida política de la India.

Sin embargo, y de forma totalmente inesperada para los *gurús* políticos nacionales e internacionales, la población infringió un severo voto de castigo al BJP. El electorado dio la espalda a la imagen de un país exitoso y emergente y a una política que no había conseguido redistribuir la riqueza y aliviar los graves problemas estructurales que afectan a la mayoría de la población: la pobreza, el escaso acceso a la educación, las deficientes infraestructuras y la proliferación de numerosos conflictos sociales.

El nuevo Gobierno del Partido del Congreso está liderado por el primer ministro Manmohan Singh, con Sonia Gandhi controlando los hilos del poder

⁹ Éste y otros datos sobre desarrollo tecnológico en la India están disponibles en Augusto López Claros, *The Global Information Technology Report*, Palgrave Macmillan, Londres, 2006, pp. 61-68.

¹⁰ Roy, *op. cit.*

Menos de un 5% de la población tiene un ordenador personal como herramienta de trabajo

como secretaria general del partido. Desde su paso por el ministerio de Finanzas a comienzos de la década de los noventa, Singh es considerado el padre de las reformas económicas que han facilitado el enorme crecimiento del país. El gran desafío de su gestión consiste en consolidar la creciente importancia de la India en el panorama internacional y hacer compatible el crecimiento de la economía con las reformas adecuadas, para que porcentajes más amplios de la población se beneficien del aumento de la influencia y la riqueza del país.

Un nuevo papel internacional

La India, que ha visto lastrado su desarrollo desde su independencia en 1947 por conflictos con sus vecinos China y Pakistán, está viviendo en los últimos años el despertar de su capacidad de influencia en el ámbito internacional. Además de una renovada relación con EEUU tras décadas de desencuentros,¹¹ ha establecido negociaciones con su vecino islámico paquistaní para buscar solución a los diversos conflictos que mantienen estas dos potencias nucleares, incluida su vieja disputa por el control de Cachemira. Por otro lado, el acercamiento entre la India y China, especialmente en sus mutuos intereses económicos, ha generado el denominado factor “Chindia”,¹² que revela el enorme potencial que encierra una colaboración más estrecha entre ambos países.

Para las recientes administraciones de la Casa Blanca, tanto la demócrata de Bill Clinton como la republicana de George W. Bush, la mejora en las relaciones bilaterales con la India se ha convertido en uno de los aspectos fundamentales de su política exterior en Asia. Para los intereses estratégicos de EEUU, la India no sólo representa un mercado creciente y una democracia estable, sino que además cuenta con la mayor población musulmana después de Indonesia, con aproximadamente 150 millones, y es un contrapeso potencial a la influencia de China en la región.¹³ Tras décadas de desconfianza mutua por el no alineamiento indio durante la Guerra Fría, la desintegración de la URSS ha propiciado un creciente acercamiento entre ambos países, cuyo último símbolo es el acuerdo de colaboración nuclear anunciado por el presidente Bush en su visita a la India el pasado marzo. Dicho acuerdo, pendiente de ratificar por el Congreso estadounidense, está dirigido a suministrar apoyo técnico y combustible nuclear para uso civil, a pesar de que la India no ha firmado aún el

¹¹ Para entender los desencuentros de esta relación durante la Guerra Fría, ver Robert J. McMahon, *The Cold War on the periphery. The United States, India and Pakistan. 1947-1965*, Columbia University Press, Nueva York, 1994.

¹² El intelectual indio Jairam Ramesh acuñó este término, cada vez más en boga en el discurso internacional. Jairam Ramesh, *Making Sense of Chindia: Reflections on China and India*, India Research Press, Nueva Delhi, 2005. Sin embargo, su consagración internacional se atribuye al artículo “Chindia: China and India special feature”, incluido en el número especial de *BusinessWeek* de agosto de 2005.

¹³ Teresa Schaffer, *Rising India and US Policy in Asia*, CSIS, Washington, 2002.

Tratado de No Proliferación Nuclear y ha realizado diversas pruebas que muestran su capacidad atómica. Cualquier comparación con la política de EEUU respecto al programa nuclear de Irán resulta esclarecedora respecto a cuáles son las prioridades de la Administración Bush.

El Gobierno de Nueva Delhi defiende que este acercamiento no implica dejar de lado su nueva alianza estratégica con su vecino chino. Como afirma el periodista especializado en temas asiáticos Michael Vatikiotis, ambos países están entrelazados en “una delicada danza de intereses”,¹⁴ en la que su enfrentamiento por el poder en la región asiática ha sido superado por la confluencia de intereses económicos: el comercio bilateral se ha multiplicado por cinco en los últimos cinco años. Un ejemplo en este sentido es un nuevo acuerdo de colaboración, rubricado en Beijing el pasado enero, para la búsqueda conjunta de recursos energéticos con el objetivo de limitar la escalada de precios. El secretario de Estado de Política Exterior de la India, Shyam Saran, en declaraciones realizadas durante la firma del acuerdo, resaltó que la India y China “son demasiado grandes para ser contenidos el uno por el otro o para ser contenidos por cualquier otro país (...) ambos países están construyendo una alianza de cooperación estratégica para fomentar la paz y la prosperidad en la región”.¹⁵

La solidez de esta alianza en el medio plazo es cuestionable por la histórica lucha por el poder regional entre estos dos gigantes asiáticos, pero por el momento la política de buena vecindad se consolida. Las tensiones con Pakistán también se han reducido desde hace unos años, y esta relación es clave para la posición geopolítica de la India. El alto el fuego en Cachemira acordado en noviembre de 2003 ha abierto una fase de diálogo entre ambos gobiernos. La solución definitiva al problema de esta región de los Himalayas no se prevé cercana, pero se han generado medidas de confianza y las dos partes han reiterado su compromiso con el actual proceso de negociaciones.¹⁶ Las razones para consolidar esta situación son poderosas: el acercamiento a la India de sus dos aliados tradicionales, EEUU y China, obliga a Pakistán a una actitud más flexible y conciliadora. Además, ambos Estados tienen mucho que ganar en el ámbito de la cooperación e integración económica regional si las buenas relaciones se mantienen.

¹⁴ Michael Vatikiotis, “India and China: A delicate dance”, *International Herald Tribune*, 23 de enero de 2006.

¹⁵ *Ibidem*. Traducción propia.

¹⁶ Un análisis detallado sobre la dificultad de llegar a un acuerdo en este conflicto, teniendo en cuenta las posturas de partida de los actores claves, puede consultarse en los informes del International Crisis Group sobre Cachemira. En www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1268&l=4

España ante el reto de una India emergente

La renovada importancia de la India en el panorama internacional puede medirse por el creciente interés que algunos actores, como la Unión Europea, están mostrando en fortalecer los vínculos políticos y económicos con el gigante asiático.¹⁷ Una prueba de que España también está reaccionando ante esta nueva situación, es el papel clave que se otorga a la India en el Plan de Acción para Asia 2005-2008 del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, así como la elaboración del Plan Integral para el Desarrollo del Mercado de la India, elaborado por la secretaría de Estado de Comercio en 2005. El gran reto para la política exterior y económica española con la India consiste en la superación de unas débiles relaciones bilaterales en todos los ámbitos, para construir otras que permitan profundizar en los importantes intereses comunes que se comparten con este gigante asiático.

Enfrentamiento por el poder entre China e India ha sido superado por la confluencia de intereses económicos: el comercio bilateral se ha multiplicado por cinco en los últimos cinco años

El fortalecimiento de un diálogo de alto nivel, como reflejaría una futura visita del presidente Zapatero a Nueva Delhi, es esencial para hacer causa común con la India en los retos y nuevos desafíos que tienen ambos países dentro de la comunidad internacional. La lucha contra el terrorismo mediante la cooperación en tareas de inteligencia y medidas de prevención es un punto de confluencia muy relevante para dos países que han sido víctimas de esta lacra. Del mismo modo, la participación de la India en la propuesta española de una Alianza de Civilizaciones debe ser promovida, ya que la civilización india es una de las más antiguas e influyentes, y el Estado moderno de la India representa un crisol de pueblos donde conviven en democracia hindúes, musulmanes, cristianos, budistas, judíos, *síjs*, *parsis*...

Otro ámbito de cooperación podría estructurarse en torno a los éxitos compartidos en su desarrollo institucional, pues se trata de dos democracias consolidadas que han sido capaces de estructurar un régimen descentralizado que acoge diferentes identidades regionales dentro de un mismo Estado (federal en la India, autonómico en España). Esta trayectoria relativamente exitosa podría ser compartida con otros países en procesos de transición o de reforma en el marco de organizaciones internacionales como el sistema de Naciones Unidas

¹⁷ Las Cumbres anuales India-Unión Europea, iniciadas en Lisboa en junio de 2000, y las sucesivas revisiones del Acuerdo de Cooperación entre ambos actores firmado inicialmente en 1994 son pruebas de este renovado interés.

o la Comunidad de las Democracias, una nueva organización internacional que incluye desde el año 2000 a Estados democráticos de todo el mundo y donde tanto la India como España quieren jugar un papel importante.¹⁸

¿De la periferia al centro?

El economista indio Amartya Sen, premio Nobel en 1998, siempre ha defendido que la existencia de unas estructuras e instituciones democráticas puede facilitar el desarrollo de un Estado y la resolución de problemas económicos y sociales. Sin embargo, el propio Sen ha destacado que el engranaje institucional no es suficiente y ha puesto a su propio país como ejemplo. En uno de los ensayos de su última obra, *The Argumentative Indian: Writings on Indian History, Culture and Identity*, Sen critica duramente las perspectivas clásicas que Occidente suele tener sobre la India, centradas en su supuesta religiosidad y exotismo. El Nobel contrapone a estas visiones la valiosa herencia secular de la tradición india en el pensamiento científico, matemático y racional.¹⁹

El economista indio apunta que el potencial viaje de la India de su posición periférica en el sistema internacional a un rol más influyente y central debe construirse sobre esta herencia, mediante un sistema democrático fortalecido y una clase política menos fascinada por el brillo del crecimiento macroeconómico y más consciente de la necesidad de afrontar, a través de políticas ambiciosas y de largo recorrido, las desigualdades e injusticias del sistema actual.

¹⁸ La última Cumbre Ministerial de la Comunidad de las Democracias tuvo lugar en Santiago de Chile. En www.santiago2005.org

¹⁹ Amartya Sen, *The Argumentative Indian: Writings on Indian History, Culture and Identity*, Farrar, Straus, Giroux, Nueva York, 2005, pp. 139-160.

Europa y Latinoamérica tras la Cumbre de Viena: unas relaciones en revisión

La IV cumbre birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada en Viena el 12 y 13 de mayo de 2006, parece haber confirmado las predicciones de los más escépticos, que alegan que la "diplomacia de Cumbres" sólo sirve para dar visibilidad a los líderes y no hay resultados prácticos ante los graves problemas que afrontan sus sociedades.¹ Como señaló el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, "los presidentes vamos de cumbre en cumbre y los pueblos van de abismo en abismo". Un somero examen de los resultados de la Cumbre muestra, en efecto, más sombras que luces. Como las expectativas para esta Cumbre no eran muy altas, los escasos resultados no son sorprendentes. Con todo, no habría que olvidar que no ha sido más que un momento breve en las relaciones birregionales que llevan construyéndose más de dos décadas.

La Cumbre no logró desatascar la negociación entre la UE y Mercosur, estancada desde hace años por razones que van desde la crisis de este grupo, hasta la negativa de la UE a abrir su mercado a las exportaciones agrícolas de Mercosur y la resistencia de Brasil a la apertura de su sector industrial y de servicios. Se firmará un acuerdo entre la UE y Centroamérica, y queda por ver si será posible con la Comunidad Andina de Naciones, ante la fragmentación de este grupo. La propuesta de creación de un nuevo "fondo de solidaridad birregional" fue descartada por una UE reacia a asumir mayores compromisos financieros con América Latina. Y, a la hora de "hacerse la foto", la reina del carnaval de la localidad argentina Gualaguaychú y su protesta contra las papeleras en construcción en Uruguay le robó buena parte del protagonismo a los líderes.

En todo caso, el hecho más preocupante que ha mostrado la Cumbre de Viena, al igual que su cobertura a través de los medios de comunicación, es

¹ Este artículo se fundamenta en parte en el análisis realizado por los autores en la publicación: "Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea-América Latina", Documento de Política, ICEI, Madrid, enero de 2006 (www.ucm.es/info/icei/pdf/PP%2001-06.pdf).

Christian Freres es investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

José A. Sanahuja es director del departamento de desarrollo y cooperación del ICEI. Ambos han coordinado el libro *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (Icaria/ICEI, Barcelona, abril de 2006)

la brecha que se está abriendo en las percepciones y las visiones de cada región respecto al “otro”. Los desencuentros entre los líderes coinciden con los resultados de estudios recientes, que muestran que esas percepciones tienden a convertirse en estereotipos que marcan y distorsionan la visión y las informaciones, y a veces contribuyen a bloquear el diálogo y la cooperación.

Estereotipos entre América Latina y la UE

En Europa se ha propagado una visión estereotipada que podría resumirse así: América Latina, como región, ha fracasado. Se está sumergiendo en crisis recurrentes de gobernabilidad y vuelve a aparecer el populismo. En diversos momentos pusimos muchas esperanzas en que surgiera con fuerza en la escena mundial esta especie de “Occidente lejano”, pero parece que hasta los propios latinoamericanos ponen en duda su viabilidad económica, política, y como sujeto internacional. América Latina pide una “relación especial” con Europa pero no hace sus propias tareas. Pero ello no supone que haya que prestar más atención a Latinoamérica, pues otras regiones están mucho peor y necesitan más nuestra ayuda, o bien son más relevantes para los intereses europeos. En suma, no hay que perder demasiado tiempo con América Latina porque solo nos traerá frustraciones.

Al tiempo, en América Latina aparece con fuerza una visión estereotipada que se resumiría de esta forma: Europa nos ha defraudado. Los latinoamericanos pusimos muchas esperanzas en Europa y en concreto en el modelo económico y social europeo, pero parece que ni siquiera existe tal modelo, y si existiera, los europeos no sabrían cómo compartirlo con nosotros, o no querrían hacerlo. La UE tiene un discurso más atractivo que el de EEUU, pero en el fondo no ofrece nada especial. Cuando hablamos de temas que les complacen, como la integración regional o la cohesión social, los europeos se muestran satisfechos porque les gusta darnos lecciones, pero cuando pedimos que abran sus mercados solo ponen excusas. Dejemos de poner nuestras esperanzas en la llamada “alternativa europea”, y seamos realistas.

Estas percepciones son relevantes porque, aunque puedan partir de algunos hechos reales, son estereotipos que pueden distorsionar las relaciones. Además, en la medida que conforman los mapas mentales de la opinión pública y de los responsables políticos e informan sus decisiones, pueden terminar siendo una profecía autocumplida dañina para la comprensión y las relaciones mutuas. En realidad, ambas regiones están cambiando y atraviesan un momento de crisis y reformulación de sus modelos de integración. Además, se ha abierto un vacío de conocimiento y comunicación que se está llenando con estereotipos y malentendidos.

América Latina no ha sido capaz de comprender y adaptarse a una UE que afronta las exigencias de la ampliación y la política de vecindad, la crisis constitucional y las dificultades para mantener el *modelo* económico y social europeo, y que no logra afirmarse como el actor global que está llamada a ser. Por otra parte, Latinoamérica atraviesa un nuevo ciclo político, en el que se cuestiona un “consenso de Washington” que tras dos décadas de aplicación no ha logrado satisfacer las demandas sociales de mayor bienestar y equidad. También se constata la crisis del “regionalismo abierto” como modelo de integración regional; se plantean nuevos mapas de la integración latinoamericana, aparecen nuevos liderazgos (en Brasil, Venezuela, Argentina...) y la región se debate entre las ofertas de libre comercio de EEUU, o nuevos proyectos como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

El apoyo a la integración regional es un elemento que singulariza a la UE como socio externo de América Latina y uno de sus principales activos

La integración latinoamericana y la relación birregional

El apoyo a la integración regional es un elemento que singulariza a la UE como socio externo de América Latina y uno de sus principales activos. Quizás se debe a que la UE quiere ver en América Latina un “espejo” de su propia experiencia de integración. Sin embargo, en América Latina también ha existido un amplio consenso sobre el papel de la integración y el regionalismo en la paz y la seguridad, el desarrollo y la proyección internacional de la región. Para ello, se promovería un modelo de integración “auténtica”, que combinaría la liberalización económica intragrupo, la cohesión social, el establecimiento de políticas comunes de competencia, cooperación industrial y convergencia macroeconómica, el fortalecimiento de las instituciones regionales y la concertación de políticas exteriores.

Sin embargo, en el marco de la posguerra fría y el “nuevo regionalismo” de los años noventa, el apoyo de la UE a la integración latinoamericana también respondió a una agenda renovada de motivaciones e intereses. Al adoptar estrategias de apertura económica, la integración podía promover mercados ampliados y marcos de mayor seguridad jurídica para los exportadores e inversores europeos, más activos en la región al verse atraídos por la recuperación económica y las privatizaciones. Una estrategia pragmática de apoyo a la integración por parte de la UE suponía reconocer esos intereses económicos y enfrentarse a los riesgos que planteaba el proyecto de Área de Libre Comercio de

las Américas (ALCA), como la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ofreciendo a los latinoamericanos un “contrapeso” o una opción de “diversificación” frente a la relación con EEUU.

Por otra parte, la UE parece estar asentada en una concepción *postwestfaliana* de la soberanía y del sistema internacional, en la que el regionalismo y el multilateralismo son vías para promover la gobernanza interna y del sistema internacional, la provisión de bienes públicos globales o regionales, la paz y la seguridad, y las metas internacionales de desarrollo. Por esas razones, la UE, como actor global emergente, está interesada en la formación de grupos regionales fuertes, con capacidad de actuar eficazmente en el sistema internacional, y en una mayor cooperación interregional entre dichos grupos. En el marco del “nuevo regionalismo”, la integración latinoamericana asumió una agenda más amplia, con objetivos políticos, ambientales, de seguridad y de gestión de otras interdependencias regionales. Al reforzarse el papel internacional de América Latina y sus distintas subregiones, ésta podría convertirse en un socio relevante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y ello exigiría fortalecer el diálogo y la concertación política birregional.

Con esas bases, entre 1994 y 1995, la Comisión y el Consejo de la UE definieron la nueva estrategia denominada “fortalecimiento de la asociación”, que pretendía establecer, en primer lugar, un diálogo político ampliado para promover la concertación de las posiciones de ambas regiones en los foros internacionales en ámbitos como paz y seguridad, reforma del sistema multilateral, lucha contra actividades ilícitas o medio ambiente global. Desde 1999, ese diálogo político se ha canalizado preferentemente a través del proceso de Cumbres (Río de Janeiro, 1999; Madrid, 2002; Guadalajara, México, 2004; Viena, 2006). Frente al ALCA, la estrategia perseguía la firma de acuerdos de asociación conducentes a la firma de tratados de libre comercio con los mercados emergentes de México, Chile y Mercosur. Esos acuerdos no se ofrecieron inicialmente a los países centroamericanos y andinos, debido a las fuertes asimetrías económicas con Europa, pero las demandas de ambos grupos condujeron a que se aceptara la posibilidad de negociar tales acuerdos, si ambos grupos cumplían ciertas condiciones.

La estrategia reconocía a América Latina como sujeto político en lo referido a los asuntos globales, pero en el plano económico se adaptaba al mapa de la integración regional que los propios gobiernos latinoamericanos trazaron a principios de los años noventa, basada en tres bloques subregionales —Mercosur, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Comunidad Andina de Naciones (CAN)— y en el camino separado por el que optaron Chile y México, con su política de negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con EEUU y otros países.

Obstáculos y oportunidades en la relación birregional

La Cumbre de Viena se ha celebrado tras una década de vigencia de esa estrategia y parece demostrar que la misma ya no es válida. En primer lugar, el diálogo político sobre asuntos internacionales se ha visto afectado por la debilidad de los mecanismos de concertación política latinoamericana, como el Grupo de Río. En segundo lugar, por la aparición de liderazgos en pugna y visiones muy distintas respecto a la integración latinoamericana y su proyección externa, entre la visión “bolivariana” de Venezuela, el proyecto sudamericano de Brasil y la opción norteamericana de México. Tampoco ha ayudado a dar sustancia al diálogo la creciente orientación de la UE hacia su “vecindad” en el Mediterráneo, los Balcanes y el este de Europa, de donde proceden las principales amenazas a la seguridad y la estabilidad europea; por el ensimismamiento al que ha conducido la crisis constitucional; y por las dificultades que supone digerir la mayor ampliación de la historia de la UE, entre otros factores que están limitando su capacidad de actuar como *global player*.

Por otra parte, el contexto internacional, que otorga más importancia a la seguridad y el antiterrorismo y a los países más pobres —más relevantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)—, ha contribuido a que se perciba que América Latina ha perdido relevancia para las relaciones exteriores de la UE. Lo mismo ocurre con hechos como que la UE se haya negado a otorgar más fondos, que sin embargo sí parece dispuesta a conceder a la Política de Vecindad, a los países de África subsahariana —ahora también con el argumento de que es necesario frenar las migraciones hacia Europa— o a la reconstrucción de Irak.

Viena también ha puesto de manifiesto que la conformación de la red de acuerdos de asociación entre la UE y los distintos países y grupos de América Latina enfrenta serios obstáculos. Paradójicamente, la Asociación Estratégica birregional comenzó en el momento en que se iniciaban las negociaciones de la Ronda de Doha, y las dificultades y retrasos que han caracterizado a esas negociaciones han contribuido a posponer las negociaciones de la UE y Mercosur, o su inicio, en el caso de Centroamérica y la CAN. De hecho, el mandato de negociación UE-Mercosur ha estado supeditado a la culminación de las negociaciones multilaterales, marcadas por el actual estancamiento tras la Conferencia Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005. Se trata de la resistencia de la UE a hacer concesiones en agricultura, y sus exigencias de apertura en manufacturas, servicios y contratación pública, a las que se resiste Brasil.

Las contradicciones entre el proteccionismo agrícola comunitario y el apoyo a Mercosur u otros grupos regionales no son las únicas. Hasta el momento, la UE sólo ha firmado acuerdos de asociación con México y Chile, que también son los países que han descartado la opción integracionista y han firmado acuerdos de libre comercio con EEUU. Este hecho se

ha justificado alegando que la firma de un acuerdo de libre comercio es más fácil cuando se trata de un país individual, mientras que un acuerdo birregional exige unas condiciones mínimas en cuanto a libre circulación y nivel de integración en cada uno de los grupos —como mínimo, la existencia de una unión aduanera—, que o no se cumplen, o lo hacen de forma imperfecta, en los tres grupos regionales latinoamericanos. Sin embargo, ello también indica que la búsqueda de paridad con los acuerdos firmados con EEUU ha sido un objetivo importante para la UE, y ello ha causado dudas y perplejidad respecto al compromiso europeo con la integración, y puede llevar a la idea de que la UE actúa en América Latina con una estrategia reactiva frente a las iniciativas estadounidenses, regida por la defensa de los intereses de sus empresas.

Además, el capítulo comercial de los acuerdos de asociación responde al modelo “OMC-plus” y los ya firmados son muy similares a los promovidos por EEUU. En este modelo de acuerdos, es dudoso que exista una relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y esta es una cuestión crucial de cara al papel de la integración en el desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. En particular, la negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas importantes en cuanto al tratamiento de las asimetrías y su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo.

La estrategia de la UE ha tratado de dar respuesta a un ciclo de la integración regional que está llegando a su fin. El escenario de la integración se caracteriza por la crisis, la incertidumbre, y cierta confusión respecto a su futuro. A esa situación han contribuido factores externos, como el futuro incierto de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio; hemisféricos, como el estancamiento del ALCA y la estrategia estadounidense de “ALCA a trozos” —con acuerdos comerciales bilaterales con América Central o algunos países andinos—; y factores regionales, como la proliferación de acuerdos entre países y grupos, no siempre compatibles, pero que no pueden disimular los escasos resultados de los últimos quince años de integración.²

Regionalismo débil en América Latina

Lo que se ha gestado en América Latina es un regionalismo ligero, que emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad y prefiere el marco intergubernamental. En consecuencia, es poco eficaz para la armonización y convergencia de políticas, para hacer frente a *shocks* externos o para resolver con-

² José Durán y Raúl Maldonado, “La integración regional en la hora de las definiciones”, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2005, N° 62, LC/L.2454-P.

flictos bilaterales. Un regionalismo disperso, en el que se negocia en muchos frentes a la vez y no hay proyectos claros ni visiones de consenso y en ocasiones alienta tendencias centrífugas; y elitista, pues apenas tiene respaldo social y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en el regionalismo.

Sin embargo, inciden también factores ideológicos y políticos. América Latina atraviesa un nuevo ciclo político, en el que han llegado al poder distintas opciones de izquierda, de corte nacionalista o populista, y emergen distintos liderazgos regionales, como Brasil o Venezuela. En ese marco, algunos Gobiernos cuestionan el supuesto carácter *neoliberal* de los actuales esquemas de integración, basados en el “regionalismo abierto”, y proponen o bien su abandono, o bien nuevas vías para impulsarlo, como la integración de las redes de comunicaciones o de la energía.³

Lo que se ha gestado en América Latina es un regionalismo ligero, que emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad y prefiere el marco intergubernamental

Pese a que no han faltado propuestas para reactivar la integración regional, y en especial la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), el hecho es que América Latina llegó a Viena mostrando graves fracturas en su cohesión interna y en sus esquemas de integración.⁴ La firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y EEUU (CAFTA) parece confirmar la tendencia a la conformación de un bloque norteamericano que gravita en torno a Washington. En ese caso, se ha mantenido la integración centroamericana, pero no ha ocurrido así con los países andinos. Ese grupo se ha debatido entre el ser y no ser debido a varias fuerzas centrífugas: la firma de acuerdos comerciales bilaterales entre EEUU y Colombia y Perú, en un proceso que aísla a Venezuela y Bolivia; las dudas de Bolivia, que se ha aproximado al proyecto bolivariano de Venezuela, y a la retirada de Venezuela; que ha optado por integrarse en Mercosur.

Estancamiento de la integración en Sudamérica

Sudamérica, sin embargo, no logra avanzar en su consolidación como bloque regional. La Cumbre Presidencial de la CSN mostró las profundas discrepancias que mantienen Brasil y

³ José Antonio Sanahuja, “América Latina: visiones y políticas desde Europa”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, nº 1, invierno 2006, pp. 76-83.

⁴ Julio María Sanguinetti, “El desparramo latinoamericano”, *El País*, 2 de junio de 2006.

Venezuela respecto a la orientación de ese proyecto. Se ha señalado que la CSN ha abierto una nueva agenda de integración, que incluye ambiciosas iniciativas de integración de redes de energía, como el “anillo gasístico” sudamericano o el proyecto del Gran Gasoducto Sudamericano entre Venezuela y Brasil. Sin embargo, las pugnas en torno al gas natural revelan que la geopolítica regional de la energía puede convertirse en una nueva fuente de tensiones, en vez de constituir un nuevo eje de la cooperación y la integración sudamericana. Según la analogía que a menudo se utiliza en la región, la energía y la infraestructura física deberían tener el mismo papel que el carbón y el acero en los orígenes de la UE.

Por otra parte, la convergencia entre la Comunidad Andina y el Mercosur, que pretende ser el pilar económico de la CSN, se revela una empresa difícil mientras éste no logre superar su actual fase de estancamiento, se resuelvan conflictos bilaterales como el que ha enfrentado a Argentina y Uruguay por la construcción de las papeleras de las multinacionales Botnia y ENCE, y los Estados miembros dejen de recurrir a medidas unilaterales, que han deteriorado gravemente la unión aduanera en la que se basa este grupo.

Por último, la integración sudamericana debe mucho al liderazgo brasileño. Sin embargo, este país ha mostrado una clara preferencia por acuerdos poco institucionalizados y la cooperación intergubernamental, rechazando explícitamente las instituciones supranacionales. En el ámbito económico, Brasil ha primado el libre comercio antes que una integración más profunda. Se trataría de una estrategia de ampliación, antes que de profundización de Mercosur y del espacio sudamericano. Ese liderazgo, que se ha llegado a caracterizar como hegemónico, ha suscitado recelos y desconfianza. Las actividades de Petrobras, empresa brasileña participada por el Estado, han sido criticadas por los grupos sociales que han llevado al poder al actual presidente de Bolivia, Evo Morales.

En Mercosur, la actuación del eje Argentina-Brasil ha suscitado el rechazo de los socios menores, que se sienten marginados del proceso decisorio. Tanto en Mercosur como en la CSN, se cuestiona un liderazgo que promueve el comercio, en situación de asimetría, sin que exista la disposición de asumir los costes económicos y políticos de una integración más profunda, que supondría ceder soberanía a órganos comunes, y financiar mecanismos de corrección de las asimetrías. Al respecto, cabe recordar que la supuesta afinidad política de líderes como los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, Uruguay, Tabaré Vázquez, o Brasil, Luis Inacio *Lula* da Silva, coincide con uno de los momentos más bajos de las relaciones intragrupo. Además, a ese liderazgo se le ha atravesado en el camino la activa política sudamericana de la Venezuela de Chávez.⁵

⁵ Ricardo Sennes y Carla Tomazini, “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español*, 2006, Vol. 6, N° 1, pp. 43-60.

En este sentido, el desafío es lograr un acuerdo básico que integre los intereses y el liderazgo de Brasil en un proyecto de integración más amplio, basado en consensos de largo plazo, que integre a Venezuela y a Bolivia, y que garantice a los demás países espacios políticos propios y les permita lograr beneficios económicos tangibles. En síntesis, la CSN necesitaría un “Brasil sudamericano”, antes que una poco factible “Sudamérica brasileña”.

De Viena a Lima: estrategias para una relación necesaria

Todos estos cambios toman obsoletas las estrategias vigentes y ello explicaría por qué resulta difícil llegar a acuerdos concretos en la relación birregional, y en especial en la reciente Cumbre de Viena. Sin embargo, ello no constituye la prueba, como se ha dicho, de que la relación entre América Latina y la UE sea irrelevante o que haya fracasado. En todo caso, muestran que la relación ha de establecerse sobre un conocimiento más ajustado respecto a esos cambios, superando los estereotipos que ocupan el vacío dejado por la falta de comprensión de los mismos; que ambas regiones tienen que resolver sus propios dilemas respecto a sus proyectos y modelos de integración, y respecto a su papel en las relaciones internacionales; y a partir de todo ello, que es necesario trazar nuevas estrategias y políticas.

La relación se debe establecer sobre el conocimiento y superar los estereotipos

Dado que esos dilemas aún no se han resuelto, la Cumbre de Viena no podía lograr muchos acuerdos, ni desbloquear negociaciones como la que desde hace casi diez años se mantiene, sin éxito, entre la UE y Mercosur. En Viena sólo se decidió iniciar las negociaciones entre la UE y Centroamérica; y respecto al acuerdo entre la UE y la Comunidad Andina, se decidió esperar a que ese grupo decidiera sobre su propia continuidad.⁶ La cumbre presidencial de la CAN de junio de 2006, a la que no asistió Venezuela, confirmó el compromiso de los otros cuatro países, incluyendo Bolivia. Considerada “un éxito” por la Comisión Europea, esa reunión puede dar paso a las negociaciones con la UE. Al mismo tiempo, parece indicar que la oferta de negociación europea ha sido un incentivo importante para hacer frente a la crisis de ese grupo regional y que la UE y las relaciones interregionales siguen teniendo el papel, aunque sea muy modesto, de federador externo para la integración latinoamericana.

⁶ Para un reciente análisis de estas relaciones, ver Christian Freres “El refuerzo de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina”, Documento de Estrategia, 2006, preparado para el Parlamento Europeo. En www.ucm.es/info/icei/pdf/Freres%20PE%2006.pdf

La idea de crear una Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana y las propuestas de iniciar diálogos especializados en nuevos ámbitos como seguridad, migraciones o medio ambiente, recogidas en la Declaración de Viena, pueden ayudar a gestar nuevos consensos y políticas, aunque habría que concretar estos compromisos. Para ello se echa en falta una institucionalidad birregional mínima.

En este contexto, es importante mencionar el proceso iniciado en diciembre de 2005 por la Comisión, el Parlamento y el Consejo de la UE para elaborar una nueva política latinoamericana, aún en gestación. Esa política pretende adaptarse, como en el pasado, al nuevo mapa de la integración regional, conforme este se vaya configurando, y responder al nuevo ciclo de la integración con acciones de apoyo a las políticas sectoriales o a las redes de energía y telecomunicaciones.⁷ Para ello, la UE puede desplegar los recursos del Banco Europeo de Inversiones, un instrumento más apto que los programas de ayuda de la Comisión para afrontar ese tipo de inversiones de gran escala.

La Declaración de Viena, pese a las dificultades, recuerda que esta es una asociación necesaria, ya que el sistema internacional requiere de una América Latina y de una UE con capacidad de actuar conjuntamente en favor de la gobernanza de la globalización, y de promover una estrategia ambiciosa, aunque pragmática, para que la asociación estratégica haga una contribución relevante a las metas comunes de democracia, vigencia de los derechos humanos, lucha contra la pobreza, y paz y seguridad internacional que comparten ambas regiones.⁸

⁷ Ver *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina"*, Comisión Europea, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre de 2005; *Relaciones UE-América Latina Conclusiones del Consejo*, Consejo de la UE, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 2711 Reunión del Consejo, 27 de febrero de 2006; *Resolución sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, Parlamento Europeo, Bruselas, 27 de abril de 2006.

⁸ Entre otros elementos se destaca el hecho de que la casi totalidad de los países presentes en Viena a través de Jefes de Estado y de Gobierno y ministros constituyen una parte significativa de los estados democráticos del sistema global. Por otra parte, sumaban casi la tercera parte de Naciones Unidas.

ANTONIO SANZ TRILLO

Colombia tras las elecciones: economía, conflicto armado y derechos humanos

El 28 de mayo de 2006 se celebraron elecciones presidenciales en Colombia, uno de los países que, junto a Costa Rica, puede presumir de una larga tradición democrática en América Latina. Pero también es un país que sufre las consecuencias del único conflicto armado activo en América Latina y uno de los más longevos del mundo. Este artículo analiza los resultados electorales y explica algunas de las claves del éxito de Álvaro Uribe, reelegido como presidente del país. Y se centra en tres de los desafíos clave que enfrentará el nuevo Ejecutivo y que están relacionados con la economía, el conflicto armado y los derechos humanos.

Resulta paradójico que en un clima de violencia armada como el que sufre el país se hayan podido celebrar procesos electorales democráticos. Por esa razón hay que felicitar al pueblo colombiano por la madurez democrática y el coraje que ha demostrado, a pesar del elevado nivel de abstención (58%), superior al de 2002. Una abstención que es consustancial con la historia política del país.

Antonio Sanz Trillo es Doctor en Geografía e Historia (UCM) e investigador del Centro de investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Los resultados

Los resultados electorales son indiscutibles. El candidato-presidente Álvaro Uribe logró la votación más amplia en la historia del país. Obtuvo aproximadamente siete millones de sufragios (62%), un millón más que en 2002. En el siglo XX ha sido el segundo presidente del país en ser reelegido. La primera vez sucedió con López Pumarejo, reelegido cuatro años después de su primer mandato (1934-1938 y 1942-1946). La candidatura de Uribe había sido posible por la reforma de la Constitución de 1991, que prohibía taxativamente esa posibilidad.

No obstante, la victoria de Uribe fue sorprendente por el porcentaje alcanzado —las encuestas ya le anticipaban como virtual vencedor—. La única duda era si ganaría en la primera o si haría falta una segunda vuelta. También fueron sorprendentes los resultados cosechados por la oposición de izquierdas. Unos resultados calificados de históricos, pues el candidato del Polo Democrático, Carlos Gaviria, sumó el 22% del total de votos emitidos. Estos datos le permiten situarse como líder de la oposición, desbancando al Partido Liberal, cuyo representante en las elecciones, Horacio Serpa, apenas alcanzó el 12%.

Algunos se han apresurado a afirmar que los resultados tendrán como consecuencia inmediata el fin del bipartidismo tradicional en Colombia.¹ Quizá podrían tener razón si observamos, por un lado, que los resultados han costado la debacle del Partido Liberal y porque el Partido Conservador sigue a la sombra de Uribe. Pero, si así fuera se podría afirmar que el bipartidismo tradicional había sido liquidado ya en 2002, con la primera victoria de Uribe.

La pregunta que habría que hacerse es otra: ¿Estamos ante un sistema bipartidista distinto? Es un interrogante difícil de responder, porque ambos grupos, el Polo Democrático y las fuerzas que apoyan a Uribe, deberán demostrar su capacidad de permanecer cohesionadas ante una perspectiva de nuevos comicios electorales en 2010.

Al margen de las especulaciones que se hagan sobre futuros escenarios electorales, el hecho innegable ha sido la confianza mayoritaria que la población ha depositado en Uribe y su política (venció en 32 de los 34 departamentos del país) ¿Cuáles son las claves de su victoria?

Algunas tienen relación con la política de seguridad. Después de ganar las elecciones de 2002, Uribe comenzó a poner en práctica una de sus promesas electorales, la estrategia de Seguridad Democrática —heredera del Plan Colombia, de su antecesor Andrés Pastrana—, entre cuyos objetivos fundamentales está la recuperación por parte del Estado del control sobre la totalidad del territorio nacional. Para tal fin el Gobierno ejecutó medidas militares, con la ayuda determinante de la Administración estadounidense, incluidas en el Plan Patriota. Éste pretende derrotar militarmente a los grupos guerrilleros —en particular a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el más importante del país— obligándoles a retirarse hacia las fronteras hasta su eventual derrota y/o rendición.

Simultáneamente, la presencia policial ha aumentado a lo largo del país y fundamentalmente en los municipios. Las cifras de algunos delitos, como los secuestros y los homicidios, han disminuido sustancialmente, aunque todavía se mantienen en niveles elevados.²

¹ “Colombia: ¿Fin del bipartidismo?”, Editorial, *El Tiempo*, 30 de mayo de 2006.

² La Fundación Seguridad y Democracia, en *Perspectivas de seguridad 2006. Balance de seguridad 2005*, ofrece datos que coinciden con los aportados por el gobierno en *Consideraciones del Estado colombiano al Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-2005*.

En 2002 el Gobierno inició negociaciones con los grupos paramilitares — agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC— para su desmovilización e integración en la vida civil. Se acordó un alto el fuego y, por el momento, se han desmovilizado unos 30.000 paramilitares, cifra muy superior a las previsiones oficiales.

El Ejecutivo también inició, en otoño de 2005, conversaciones con representantes de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) con el fin de explorar la posibilidad de comenzar un proceso de paz. Estas conversaciones están teniendo lugar en Cuba con el auspicio de un grupo de países acompañantes del proceso, entre ellos España, Suiza y Noruega.³

En conjunto, estos factores, junto a otros más difícilmente mensurables, han contribuido a incrementar la percepción de seguridad entre los ciudadanos. En una encuesta realizada por Invamer-Gallup en mayo de 2006, el 64,5% de los encuestados opinaron que el país era más seguro que hace un año.⁴

Junto a la seguridad, algunos indicadores económicos también han jugado a favor de Uribe. Son datos que muestran que ciertas tendencias negativas han revertido, como por ejemplo la tasa de desempleo abierto, que del 19,4% en 1999 bajó a poco más del 12% en 2005, la tasa más baja desde 1996.⁵ El PIB, con una tasa de crecimiento del 5% en 2005, es la más positiva desde 1995 superando las expectativas más optimistas y debido fundamentalmente a la inversión. Por su parte, la inflación continúa con su tendencia a la baja (4,9%) iniciada en 1999 (9,2%) y lejos ya del 21,6% en 1996 ó del 22,6% en 1994.⁶

Todo ello ha consolidado la popularidad de Uribe, que en los últimos cuatro años ha oscilado entre el 60% y el 70%. Sin embargo, las cifras y la explicación de los factores que han permitido a Uribe revalidar su triunfo en unas elecciones presidenciales no logran ocultar la magnitud de los problemas que afectan al país. Son problemas aún por resolver y que aparecen como retos para el nuevo gabinete.

En mayo de 2006, el 64,5% de los encuestados opinaron que el país era más seguro que hace un año

³ No es la primera vez que un gobierno colombiano se sienta a negociar con el ELN. Andrés Pastrana ya lo intentó sin éxito en octubre de 1998.

⁴ Los resultados de la encuesta se pueden consultar en *El Colombiano*, 19 de mayo de 2006.

⁵ En *Encuesta Continua de Hogares Abril de 2006*, Boletín DANE, Bogotá, 31 de mayo de 2006 y *Principales Indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994-2005*, Comunidad Andina, Documento Estadístico, SG de 150, 12 de junio de 2006, p. 16.

⁶ En *Principales Indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994-2005*, pp. 13 y 17.

Los desafíos

Economía

A pesar del descenso mencionado en la tasa de desempleo, al igual que la inflación, continúa en parámetros muy elevados, siendo una de las altas de entre los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Además, en Colombia, aproximadamente la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y es uno de los países de América Latina con el índice de desigualdad más elevado, a pesar de ocupar la posición 43 del mundo según ingresos.⁷ La situación económica sería, entonces, uno de los retos más importantes del nuevo gabinete. Así lo cree también la mayoría de ciudadanos (el 55% de los encuestados) que opinaron en mayo de 2006 que el poder adquisitivo era el principal problema que debía resolver el presidente, por delante del orden público y la seguridad según el 18,1% de los preguntados.⁸ Muy probablemente la preocupación ciudadana por la economía justificó que el conflicto armado y los derechos humanos no fueran ejes centrales de la campaña electoral, como sí lo fueron en 1998 y 2002 en las campañas de Pastrana y Uribe respectivamente.⁹

La Seguridad Democrática y el Plan Patriota consiguieron que la guerrilla retrocediera; sin embargo, los hechos han demostrado que fue más un repliegue estratégico que una retirada

Conflicto armado

Otros desafíos determinantes del futuro del país seguirán siendo la permanencia del conflicto armado y las vulneraciones de los derechos humanos. La Seguridad Democrática y el Plan Patriota consiguieron, en efecto, que la guerrilla retrocediera; sin embargo, los hechos han demostrado que fue más un repliegue estratégico que una retirada. En suma, la Seguridad Democrática no ha conseguido los objetivos esperados porque no ha sido capaz de acabar militarmente con las FARC. A pesar de ello, Uribe se ha mostrado resuelto a pro-

⁷ En Banco Mundial, *World Development Indicators 2006*.

⁸ En *El Colombiano*, 19 de mayo de 2006.

⁹ La salida negociada del conflicto en el caso de Pastrana y la promesa de Uribe de una seguridad democrática tras el fracaso de la negociación durante la presidencia de Pastrana, fueron argumentos de campaña que permitieron que la balanza se inclinara a favor de Pastrana en 1998 y de Uribe en 2002. Javier Duque Daza, en "Elecciones y conflicto: Los candidatos presidenciales y el conflicto colombiano", p. 2, afirma que el único candidato que colocó el conflicto armado como asunto central de su campaña fue Álvaro Leyva Durán, del Movimiento Nacional de Reconciliación. En *Elecciones en Colombia ¿Segunda oportunidad para Álvaro Uribe?*, InfoCip, N° 13, 20 de mayo de 2006.

seguir con su estrategia en los términos actuales, según se desprendía de sus palabras al poco de conocer los resultados electorales.¹⁰

No obstante, es el momento de que los actores implicados en el conflicto armado demuestren su capacidad de compromiso para lograr un auténtico proceso de paz. Ello requiere, por un lado, que los grupos guerrilleros asuman que Uribe es el presidente legítimo del país y, en consecuencia, que acepten la interlocución del gobierno.¹¹ Por otro, que el nuevo gobierno esté verdaderamente abierto a otro tipo de soluciones que no sean las estrictamente militares. Y por último, que las AUC se sometan a la legalidad, que asuman las consecuencias de sus actos y que el cese el fuego pactado sea real y definitivo. Por tanto, también es el momento de constatar si el proceso de desmovilización y reinserción de paramilitares dispondrá de las debidas garantías, incluidas las modificaciones realizadas por la Corte Constitucional a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975) o,¹² si como han apuntado algunos medios, la negativa de los paramilitares a aceptar el fallo de la Corte provocará que el Gobierno elabore una nueva ley o que se someta a referéndum.¹³

Hasta el momento, la cifra de desmovilizados supera ampliamente las previsiones oficiales (se habló que en Colombia había entre 15.000 y 20.000, pero las últimas cifras indican que se han desmovilizado más de 30.000). Por otra parte, las negociaciones estuvieron condicionadas a un alto el fuego; sin embargo, se siguen produciendo asesinatos cometidos por paramilitares sin que se hayan paralizado las negociaciones, tal y como han denunciado organizaciones humanitarias (Amnistía Internacional y Comisión Colombiana de Juristas, entre otras).

El Gobierno del presidente Uribe elaboró la Ley de Justicia y Paz, aprobada por el parlamento de la República de Colombia el 22 de junio de ese mismo año. En su artículo 1º, el texto de la ley comenzaba señalando que “tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”. La publicación de la ley vino acompañada de críticas realizadas por distintos actores de la sociedad

¹⁰ Ver “Discurso completo del presidente Álvaro Uribe Vélez, tras conocer el resultado de las elecciones”, *El Tiempo*, 28 de mayo de 2006.

¹¹ Con el ELN el diálogo permanece abierto. Y las FARC, a pesar de que rechazaron cualquier negociación si Uribe ganaba las elecciones, a finales de junio de 2006 sus portavoces se mostraron dispuestos a dialogar sobre un intercambio humanitario de presos por secuestrados. Ver “Gobierno de Álvaro Uribe y FARC vuelven a reactivar propuestas para un acuerdo humanitario”, en *El Tiempo*, 23 de junio de 2006.

¹² La encuesta de Invaamer-Gallup mostraba que un porcentaje muy elevado de colombianos eran partidarios de las negociaciones de paz entre el gobierno y el ELN (79%), y entre el gobierno y los grupos paramilitares (79,6%), mientras que sobre el intercambio de guerrilleros encarcelados por personas secuestradas, el 45,8% estaban a favor y el 47,8% en contra. En *El Colombiano*, 19 de mayo de 2006.

¹³ *El Tiempo*, 21 de junio de 2006.

civil, que opinan que la ley favorece todo lo contrario; es decir, consolida la impunidad de los responsables de crímenes de lesa humanidad y está muy lejos de garantizar los derechos de las víctimas. Estas críticas también se realizaron desde la comunidad internacional, y en particular desde Naciones Unidas y la Unión Europea (UE).¹⁴

En mayo de 2006 la Corte Constitucional introdujo cambios en la Ley de Justicia y Paz. Para algunos, la Corte equilibró una ley “visiblemente favorable con los victimarios”, aunque mantiene “generosos incentivos para la desmovilización”.¹⁵ Los cambios más importantes son: la vigencia de las condenas que ya pesen sobre los desmovilizados; la obligación de que los paramilitares entreguen todos sus bienes para la reparación, sin contar a su favor el tiempo que hayan pasado en una zona de ubicación (lugar donde permanecen temporalmente los paramilitares tras sus desmovilización); los paramilitares perderán todos sus derechos si se demuestra que ocultaron información; los fiscales dispondrán de seis meses para resolver un caso, pero el tiempo empezará a contar cuando ellos determinen que tienen toda la información necesaria para ello; y que la Corte deje de considerar la sedición como un delito político. Los paramilitares no tardaron en reaccionar y han amenazado con romper con el proceso de paz.¹⁶

Derechos humanos

Conflicto armado y derechos humanos están estrechamente ligados. No obstante, da la sensación de que tras las elecciones, el asunto de los derechos humanos en Colombia hubiese caído posiciones en la agenda internacional. Pero lo cierto es que la persistente vulneración de los derechos humanos en el país continuará entre los problemas más graves a los que el Ejecutivo deberá dar respuesta satisfactoria. Mientras el Gobierno no reconozca que, además de los grupos guerrilleros y paramilitares, al Estado le corresponde también una parte alicuota, la resolución del problema será aún más complicada. Como en Medicina, la curación de algunas enfermedades comienza por el reconocimiento por parte del paciente de su propia enfermedad.

¹⁴ En octubre de 2005 la Unión se reafirmó en su posición sobre la ley como marco jurídico cuya aplicación efectiva y transparente podría constituir una aportación positiva a la búsqueda de la paz en Colombia. Pero al mismo tiempo la UE encontraba algunas deficiencias: la ley no tomaba en consideración los principios de verdad, justicia y reparación; no permite el desmantelamiento de las estructuras paramilitares, y que las sentencias para castigar los delitos eran insuficientes. En *Conclusiones del Consejo sobre Colombia*, Luxemburgo, 3 de octubre de 2005.

¹⁵ Ver *Comunicado de Prensa sobre demanda contra la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005)*, Corte Constitucional, Presidencia, Expediente D-6032, Sentencia C-370, 18 de mayo de 2006. Para un comentario sobre el fallo recomiendo Comisión Colombiana de Juristas, *La Corte Constitucional protege los derechos de las víctimas y de la sociedad colombiana a la verdad, la justicia y la reparación*, Bogotá, 19 de mayo de 2006.

¹⁶ Ver “Gobierno acudiría a otra ley o a refrendo para salvar proceso con las autodefensas”, *El Tiempo*, 20 de junio de 2006.

Que el multilateralismo no atraviesa por su mejor momento lo demuestra lo que sucede con Colombia cuando, desde algunos sectores se duda (por no utilizar términos más graves) de la veracidad de las informaciones aportadas por organismos internacionales (Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos -OEA-, Amnistía Internacional, Comisión Internacional de Juristas, etc.) que denuncian las constantes violaciones de los derechos humanos en Colombia y los nexos entre la Fuerza Pública (que aglutina a los agentes de la autoridad encargados de mantener el orden) y los paramilitares.

Este conflicto ha convertido a Colombia en el segundo país del mundo en número de desplazados internos, por detrás de Sudán.¹⁷ Y las cifras no hacen más que aumentar. Según la Consultora para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), en 2005 fueron desplazadas por la violencia 310.387 personas (lo que equivale a un incremento del 8% en comparación con 2004). Desplazamientos que mayoritariamente se han dirigido hacia las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas,¹⁸ y que según un informe encargado por el propio Gobierno colombiano, está haciendo posible que los narcotraficantes controlen el 48% de la tierra más productiva del país.¹⁹

Si el Gobierno no reconoce que, además de la guerrilla y los paramilitares, tiene responsabilidad en la vulneración de derechos humanos, la resolución del problema será más complicada

En su último informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia en 2005, la Alta Comisionada de Naciones Unidas señaló varios aspectos que no invitan al optimismo. Aunque se han reducido algunas cifras, sigue siendo muy elevado el número de homicidios, masacres y secuestros. Se reconoce que esas acciones no forman parte de una política deliberada del Estado “desde las más altas esferas”, y que uno de los principales escollos para resolver el problema reside en la resistencia del Gobierno a reconocer la gravedad de la situación. Y añade: “De esta manera, ciertas prácticas violatorias se han constituido en patrones de conducta”.²⁰

¹⁷ Según CODHES y la Conferencia Episcopal Colombiana, en los últimos años el número de desplazados supera los tres millones. Ver Universidad de los Andes y Secretariado Nacional de Pastoral Social Caritas Colombia, *Hacia una política proactiva para la población desplazada*, mayo de 2006.

¹⁸ “Esta cifra ratifica la tendencia a la continuidad estructural del desplazamiento forzado, pese a la política de seguridad democrática del actual gobierno”. En “De la negación al desafío de la reparación”, por Marco Alberto Romero (presidente de CODHES), en *Actualidad Colombiana*, junio de 2006. La referencia completa del informe es: CODHES, *De la negación al desafío de la reparación. Desplazamiento forzado interno Colombia 2005*, Boletín N° 68, Bogotá, 6 de mayo de 2006.

¹⁹ Información reproducida por Washington Office in Colombia (WOLA) en *Post-Election Colombia: Careful Monitoring of the Paramilitary Demobilization Should Be Top Priority for Members of U.S. Congress*, p. 4.

²⁰ En *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas, E/CN.4/2006/009, 29 de enero de 2006, p. 15.

Los afectados por esta situación son principalmente los grupos más vulnerables (mujeres, infancia, líderes sociales y políticos, defensores de derechos humanos, comunidades indígenas y afrocolombianas, campesinos, periodistas, etc.). La Alta Comisionada registró un aumento de las violaciones a los derechos a la vida, la integridad y seguridad personales y a la libertad, en comparación con años anteriores. Con relación a la desmovilización de paramilitares, y a pesar del cese de hostilidades de las AUC de diciembre de 2002, la Alta Comisionada advirtió de la continuación de las violaciones de los derechos humanos por parte de los paramilitares; violaciones agravadas “por la acción u omisión de servidores públicos en conductas perpetradas por paramilitares”. Asimismo, según se señala en el informe, el paramilitarismo se ha consolidado en los campos económico, social y político.²¹

El Estado colombiano respondió rechazando de plano las acusaciones de connivencia o responsabilidad directa de la Fuerza Pública en los delitos referidos.²² Sin embargo, el Gobierno no reaccionó de la misma manera cuando críticas parecidas se realizaron, por ejemplo, desde la Administración estadounidense, su principal aliado.

EEUU ha concedido —y lo sigue haciendo— apoyo material y político a la estrategia de Seguridad Nacional y al Plan Patriota para derrotar a la guerrilla, incluida la fumigación aérea de cultivos ilícitos.²³ Sin embargo, en varias ocasiones ha mostrado su preocupación por la vulnerabilidad que enfrentan los derechos humanos en Colombia.

En el capítulo dedicado a Colombia del último informe anual sobre derechos humanos, el Departamento de Estado reconocía los avances en la protección y promoción de los derechos humanos, pero denunciaba al mismo tiempo la persistencia de violaciones de esos derechos por parte de los grupos armados ilegales, así como las vinculaciones entre miembros de las Fuerzas Armadas y grupos paramilitares.²⁴ El informe mencionaba también la penetración del paramilitarismo en el Estado. Si se revisa el texto en su totalidad, se podrá observar las situaciones respecto de los asesinatos políticos y extrajudiciales, los secuestros, torturas, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, libertades fundamentales, grupos de población vulnerables, etc., cuya responsabilidad adjudica a los

²¹ *Op. cit.*, p. 3.

²² Según se desprende de las *Consideraciones del Estado colombiano al Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-2005*, República de Colombia, pp. 1-3.

²³ A finales de mayo de 2006 Colombia recibió la certificación en derechos humanos del Departamento de Estado, por la que Colombia recibirá 31 millones de dólares, autorizados por el Congreso en el periodo fiscal de 2005, pero que estaba a falta de la certificación. Ver *Colombia Meeting Human Rights Requirements for Continued U.S. Aid*, U.S. State Department, 30 de mayo de 2006.

²⁴ Ver *Conclusiones del Consejo sobre Colombia*, Luxemburgo, 3 de octubre de 2005. La organización U.S. Office on Colombia envió una carta a todos los miembros del Congreso norteamericano informando de la colaboración entre paramilitares y narcotraficantes con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En *InfoBrief*, May 4, 2006.

grupos armados irregulares, pero de los que no son ajenas las Fuerzas Armadas colombianas.²⁵

Incluso aceptando por buenas las cifras oficiales, la persistencia de secuestros, masacres, homicidios, etc. ¿no indican que en Colombia se siguen produciendo violaciones de los derechos humanos y que esta constatación de por sí es importante y merece ser reconocida? El Estado colombiano tiene ante sí una delicada y difícil tarea pero también una fuerte responsabilidad en el diseño y ejecución de medidas que acaben con la violaciones perpetradas por los grupos armados ilegales, y sobre todo por los que tienen adjudicado por mandato ciudadano precisamente su defensa y protección. Estos son, en definitiva, algunos de los retos y escenarios sobre los que tendrá que actuar el gabinete del presidente Álvaro Uribe en los próximos cuatro años.

²⁵ El informe anual 2006 del Departamento de Estado se puede consultar en www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/vol1/html/62106.htm

CIP: Más de 20 años de análisis internacional
www.cip.fuhem.es

ISABEL FERNÁNDEZ

Violencia social en América Latina

La violencia siempre ha estado presente en América Latina. Sin embargo, la que hoy se vive en la región no obedece a razones políticas o de poder, sino que se trata de una violencia social con un alto componente de criminalidad que compromete la paz y la estabilidad regionales. El crimen y la delincuencia se relacionan con factores estructurales como la pobreza y la desigualdad, la falta de oportunidades (educación, empleo), el mal funcionamiento de las instituciones o los espacios ingobernados donde no llega la acción del Estado, así como con la disponibilidad de armas de fuego.

La violencia y la inseguridad en América Latina han alcanzado niveles preocupantes en las últimas décadas. Esta situación quebranta por un lado las bases económicas y sociales del sistema democrático y, por otro, drena buena parte de los recursos, tanto públicos como privados, indispensables para cubrir las necesidades básicas de la población y para favorecer el desarrollo. Asimismo, la violencia y la inseguridad crean inestabilidad en el ámbito estrictamente político, ya que con frecuencia provocan reacciones de grupos sociales en contra de los actores políticos, lo que afecta al buen funcionamiento de las instituciones públicas que deberían ser, paradójicamente, un soporte fundamental para la erradicación de la violencia.

A lo largo de la historia de América Latina, desde los tiempos de la conquista española en el siglo XVI, la violencia siempre ha estado presente en los procesos de cambio y en la búsqueda de transformaciones sociales. También ha perfilado el contexto político latinoamericano: las represiones militares por parte de gobiernos dictatoriales en Centroamérica, el Caribe o el Cono Sur; las disputas guerrilleras en Colombia, en México o en Perú; y las actuaciones de los “señores de la guerra” del noreste de Brasil o de los paramilitares de Colombia, han sido muestras de ello.

Actualmente la violencia sigue siendo el denominador común en la región, pero se manifiesta de forma diferente a la de la segunda mitad del siglo XX.

Isabel Fernández Valencia es doctoranda en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Ahora se trata de delincuencia y crimen sin fines ideológicos. No se persigue el poder político, sino beneficios particulares (personales u organizacionales). Semejante violencia compromete seriamente la paz y la gobernabilidad de la región, con los consiguientes efectos políticos. Tiene un carácter esencialmente urbano, comprende todo tipo de conflictos sociales y económicos y, además, se funde con grandes amenazas como el tráfico de drogas o de armas.

Un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de 2004 refleja que la violencia en América Latina no ha disminuido, sino que ha sufrido una transformación estructural. Del predominio de la violencia pública que caracterizó las décadas de los setenta y los ochenta, se ha pasado a una violencia social que refleja los crecientes problemas económicos y sociales de la región (un auge de la marginalización y pauperización de grandes capas de la sociedad latinoamericana).¹ Aunque algunos conflictos puntuales permanecen latentes en determinados países, en particular en Colombia, el surgimiento de nuevas modalidades de violencia social, que por su magnitud y alcance tienen un alto número de víctimas y un creciente coste económico, se ha convertido en una preocupación común.

La violencia **de la región es, con diferencia, de las más altas del mundo, a excepción de algunas zonas de África Subsahariana**

A pesar de la caída de los gobiernos militares y la restauración de la democracia, las cifras reflejan que en las dos últimas décadas los índices de inseguridad se han disparado considerablemente. La violencia de la región es, con diferencia, de las más altas del mundo, a excepción de algunas zonas de África Subsahariana. Actualmente las ciudades son notablemente más inseguras que hace algunos años y, salvo casos puntuales, la violencia es ascendente. Este problema es uno de los que más preocupan a la población y a los Estados, ya que la criminalidad se ha enquistado en América Latina como algo estructural que, además, se está propagando.

Para analizar el fenómeno de la violencia en el contexto actual, se deben tener en cuenta diferentes perspectivas: primero, el predominio de una cultura de violencia en determinados territorios; segundo, la percepción de seguridad o distancia entre la violencia real (frecuentemente minusvalorada) y la sensación de violencia en la población; y, tercero, el consenso (o, mejor, la falta de él) por parte de las instituciones y otras organizaciones acer-

¹ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, noviembre de 2004.

ca de los tipos de violencia que representan la mayor amenaza y cuál es la manera de contenerlos.

La violencia ligada a factores estructurales

La pobreza o el empobrecimiento y la desigualdad

Un lugar común es señalar la pobreza como una causa directa de la violencia, de la inseguridad y de la delincuencia; se intuye que la violencia está presente principalmente entre las clases pobres y marginales de las ciudades. La realidad es que no necesariamente los pobres son eminentemente violentos. Sin embargo, el empobrecimiento y la desigualdad, más que la pobreza, combinados con otros factores de tipo social y cultural, sí pueden considerarse elementos generadores de violencia.

En Colombia, años de investigaciones no han logrado establecer una relación directa entre violencia y pobreza.² A pesar de un aumento considerable de la violencia, entre los años setenta y noventa la pobreza disminuyó. A nivel regional y local tampoco coincide la relación. Una encuesta sobre *Valores, instituciones y capital social en Colombia* concluyó que “las condiciones de pobreza de las localidades no parecen asociadas con la incidencia de violencia homicida. No es en los municipios más pobres de los incluidos en la muestra donde se observa una mayor incidencia de los homicidios. Por el contrario, en algunas localidades con muy bajos índices de pobreza, como Medellín o Bucaramanga, es bastante alto el porcentaje de hogares que se han visto afectados por una muerte intencional. La asociación entre los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la incidencia de la violencia, aunque positiva, no es muy estrecha”.³

Otro factor vinculado a la violencia urbana es la inmigración del campo a las ciudades, que genera focos marginales en áreas periféricas. Sin embargo, un estudio realizado por FLACSO demuestra que la violencia derivada de los procesos migratorios se produce en la segunda o tercera generación de inmigrantes, es decir, entre las personas nacidas en los sectores marginales de las ciudades –las favelas brasileñas, los tugurios o comunas en

² Diversos estudios demuestran que los países más pobres de América Latina, como Bolivia o Perú, no aparecen como pioneros en las estadísticas de homicidios. Lo mismo sucede en el interior de Brasil, donde la violencia se encuentra predominantemente en los estados de San Pablo y Río de Janeiro, que no son precisamente los más pobres, o en Venezuela, donde los homicidios ocurren en el área metropolitana de Caracas y en los estados de Carabobo y Aragua, y no en los lugares con mayores necesidades básicas insatisfechas, como Trujillo o Sucre. Ver Roberto Briceño-León y R. Pérez Perdonó, “Violencia en Venezuela: un fenómeno capital”, en Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (eds.), *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., 2000, pp. 263-288.

³ María Mercedes Cuéllar, *Valores, instituciones y capital social en Colombia*, Corporación Porvenir-Universidad Externado de Colombia-Centro Nacional de Consultoría, Bogotá, 1997, pp. 5 y 6.

Colombia, las “villa miseria” en Argentina⁴ que han perdido cualquier tipo de vínculo con sus tradiciones rurales y, que a diferencia de sus padres o abuelos, no encuentran nada novedoso en las formas de vida urbana. Estos individuos saben a través de los medios de comunicación que todos los tipos de bienes y servicios que ofrece el mercado no coinciden con las aspiraciones y expectativas de vida que impulsaron a la primera generación a emigrar a las ciudades. Adicionalmente, pocos tienen el poder adquisitivo para conseguir esas expectativas, “pues una gran cantidad están desempleados o ganan sueldos mensuales que son inferiores al costo de un par de zapatos deportivos de la marca de moda. El proceso de homogeneización e inflación de las expectativas en la segunda o tercera generación urbana ocurre al mismo tiempo que se detienen el crecimiento económico y las posibilidades de mejora social, y se produce un abismo entre lo que se aspira como calidad de vida y las posibilidades reales de alcanzarla. Este choque, esta disonancia que se le crea al individuo entre sus expectativas y la incapacidad de satisfacerlas por los medios prescritos por la sociedad y la ley, son un propiciador de la violencia, al incentivar el delito como un medio de obtener por la fuerza lo que no es posible lograr por las vías formales”.⁵ Es en este momento cuando el tráfico de drogas y armas y todo tipo de negocios ilícitos se convierten en un medio que genera grandes beneficios que permiten satisfacer dichas expectativas utilizando una violencia extrema.

Los espacios ingobernados y la incapacidad para hacer cumplir las leyes

La situación de los espacios sin ley o ingobernados, donde no llega la acción del Estado, es un problema frecuente en América Latina y, considerando la inestabilidad de la región, existe un alto riesgo de que se convierta en algo crítico. La incapacidad se manifiesta en las deficiencias en la resolución de las necesidades básicas de la sociedad y de sus habitantes, el control territorial y la aplicación efectiva de las leyes, asuntos de responsabilidad nacional. “Los Estados latinoamericanos no conservan el monopolio legítimo del uso de la fuerza y no imponen democráticamente el imperio de la ley. En el vacío resultante, surgen formas de nueva violencia asociadas al narcotráfico, las organizaciones paramilitares, las maras (bandas juveniles) y los grupos armados que mezclan ideología con beneficio económico”.⁶

Las llamadas maras⁷ en Centroamérica son un síntoma de los problemas sociales y de inseguridad, y exigen una atención especial por la violencia que han desencadenado desde

⁴ Áreas convertidas en espacios controlados por los zares de la droga y los empresarios de todo tipo de violencia, donde las bandas imponen su propio sistema de control político y judicial.

⁵ Roberto Briceño-León, “La nueva violencia urbana en América Latina” en Roberto Briceño-León (Comp.), *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, FLACSO, Buenos Aires, septiembre de 2001, pp. 17-18

⁶ Mariano Aguirre, “Failed states or weak democracies? The state in Latin America”, *Open Democracy*, 17 de enero de 2006.

⁷ El término hace referencia a la marabunta, grupo de hormigas migratorias que van devorando todo a su paso. Su bautizo como maras ocurrió durante la masiva manifestación de septiembre de 1985, cuando asaltaron tiendas como pandillas y

sus orígenes. En principio, el diagnóstico se redujo a pensar que los pandilleros roban y asaltan por una necesidad de imagen, para ser tenidos en cuenta por una sociedad excluyente. Sin embargo, su creciente implicación con grupos de asesinos y traficantes de droga hace pensar que se trata de bandas altamente organizadas, con amplias conexiones internacionales. Las maras han disparado los índices de violencia y crimen organizado en Centroamérica y, además, se han convertido en el “emblema de la violencia brutal”.⁸

En Brasil la situación tampoco es muy alentadora. El último episodio perpetrado el pasado mayo por la banda mafiosa Primer Comando de la Capital (PCC)⁹ desató una tremenda ola de violencia. Según las autoridades, los actos violentos fueron la represalia del PCC por el traslado de 765 reclusos, entre los que se encontraban los jefes de la banda, a cárceles de máxima seguridad. Esta situación provocó durante varios días motines en numerosas cárceles, con alrededor de un centenar de rehenes, decenas de muertos y la quema de autobuses públicos y agencias bancarias. Las acciones, perfectamente articuladas y coordinadas, reflejan que el Estado no se enfrenta a una guerra contra la delincuencia tradicional, sino a peligrosas bandas criminales que actúan abiertamente en contra de las instituciones del Estado. Desafortunadamente, la impunidad y la lentitud de la justicia brasileña pueden explicar esta clase de ataques a la infraestructura estatal.

No menos dramática es la situación de violencia que se produce en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua, en la frontera norte de México. Desde 1993, el miedo se ha apoderado de mujeres y niñas de ese poblado. Más de 300 han sido violadas, torturadas, mutiladas, secuestradas y estranguladas. Muchas otras han desaparecido sin dejar ningún tipo de rastro. Según las cifras del Comité Chihuahua Pro Derechos Humanos, las denuncias por desapariciones rondan las 500 mujeres¹⁰. Las investigaciones apuntan a que se trata de “asesinos en serie” pues los homicidios son repetitivos y siguen una pauta: todas son víctimas de violencia sexual y mueren estranguladas.

El caso ha sido relacionado con bandas de traficantes de drogas, con vendedores de órganos, con organizaciones de sectas sádicas o satánicas y hasta con sacrificios humanos

lucharon contra el incremento de la tarifa de transporte público hasta que triunfaron como jóvenes politizados. Como descendientes de movimientos juveniles urbanos previos, sus miembros tienden a ser trabajadores, estudiantes o ambas cosas, además de ladrones (...). Se trata de jóvenes que proceden del fracaso aparente de los movimientos populares. Ver Rossana Reguillo, “La mara: contingencia y afiliación con el exceso”, *Nueva Sociedad*, N° 200, noviembre-diciembre 2005, p. 72.

⁸ *Ibidem*, p. 71.

⁹ Creada en agosto de 1993, consiguió en poco más de una década superar a los principales carteles de Río de Janeiro, como el Comando Vermelho. Ambas estructuras surgen en las prisiones de sus respectivos estados, el paulista y el fluminense respectivamente. El PCC nace, según sus miembros, de la necesidad de “combatir la opresión dentro del sistema presidario”. Con un enorme poderío en armas y dinero, que supera a su equivalente carioca, el PCC ha desplegado en San Pablo el corredor de drogas más importante de Brasil, a través de su gigantesco puerto de Santos. En www.folha.uol.com.br

¹⁰ La desaparición de cuerpos se debe a un procedimiento conocido como “lechada”: se trata de impregnar el cuerpo con una sustancia corrosiva con compuesto de cal y ácidos que carcome rápidamente la carne y los huesos sin dejar la menor huella.

para el rodaje de filmes-realidad (“snuff movies”). En ocasiones, incluso, se ha llegado a justificar a los asesinos con el argumento de que las mujeres que se visten de forma provocativa o salen a divertirse son “fáciles” o prostitutas y, como tales, son merecedoras de un escarmiento. Sin embargo, los interrogantes son cada vez mayores y no se ha encontrado evidencia suficiente como para atribuir los asesinatos a cualquiera de las anteriores modalidades. La realidad es que los psicópatas sin rostro siguen sin ser identificados y, ante la impunidad reinante en la zona, la dramática situación continúa siendo todo un misterio en la región.

**El número
de
homicidios
con armas
de fuego
en América
Latina
triplica la
media
mundial**

Semejantes situaciones debilitan la confianza en las instituciones del Estado, aumentan la percepción de inseguridad de los ciudadanos y demuestran que las políticas poco efectivas recrudecen la violencia. No en vano, los estudios constatan que “en América Latina existe una fuerte percepción sobre la incapacidad del Estado para hacer cumplir las leyes, cuestión que afecta a las bases de la gobernabilidad y la estabilidad democrática”.¹¹ Esto a su vez se fundamenta en que los Estados no alcanzan un control territorial total, quedando zonas con vacíos de poder o simplemente sin ley, es decir, espacios aprovechados para delinquir. Según datos del Latinobarómetro, una deficiencia fundamental percibida por la población latinoamericana es la incapacidad del Estado a la hora de hacer cumplir las leyes.¹²

La disponibilidad de armas de fuego

La disponibilidad de armas de fuego por parte de la población latinoamericana ha ido en aumento en las últimas décadas. En el caso de Centroamérica, las armas que pertenecieron a grupos armados reinsertados a la vida civil han quedado en manos de usuarios particulares y de la delincuencia común. Asimismo, los traficantes de droga organizaron escuadrones dotados de armamento para defender sus territorios y sus negocios. Además, una gran

¹¹ Francisco Rojas Aravena, “Los grandes retos a la gobernabilidad democrática: violencia, exclusión y populismo”, en Carlos Malamud y Paul Isbell (eds.), *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Ariel, 2006, p. 141.

¹² En una entrevista a 19.605 personas en 18 países de América Latina, y con una escala de 1 a 10, se preguntó en qué medida logra el Estado cumplir las leyes (1 donde no se cumple ninguna y 10 todas). Las respuestas oscilaron entre un 3,62 (Paraguay) y un 5,21 (Colombia). Perú, Brasil y Guatemala recibieron promedios menores a 4, y Chile, Uruguay y Costa Rica superiores a 5. Ver Latinobarómetro, *Informe resumen-Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*, agosto de 2004. En www.latinobarometro.org/uploads/media/2004_02.pdf

parte de la ciudadanía posee un arma de fuego que ha sido adquirida como medio de defensa propia.¹³ Según el *Small Arms Survey* el número de homicidios con armas de fuego en América Latina –entre 73.000 y 90.000 al año– triplica la media mundial.¹⁴

Al existir patrones culturales de demostración de fuerza proclives a la violencia, el fácil acceso a las armas de fuego, pagadas con dinero que procede habitualmente de negocios ilícitos, dispara los índices de delincuencia y hace que tales patrones pervivan en la sociedad. Los esfuerzos por erradicar estos fenómenos resultan poco eficaces y las políticas de control y prevención tardarán generaciones en dar frutos significativos.

Falta de acceso a oportunidades escolares y laborales

A pesar de los grandes esfuerzos por escolarizar a la población latinoamericana, los problemas en este ámbito siguen siendo agudos. La situación laboral tampoco es muy alentadora. Según estudios de la CEPAL,¹⁵ en la década de los noventa la región pasó de tener una tasa de desempleo del 5,7% a una del 9,5%. Paralelamente se produjo un aumento significativo de los trabajos del sector informal.

En la educación se ha conseguido el ingreso de los niños en la escuela primaria, pero alrededor de la mitad de los matriculados deserta antes de completar el ciclo primario de escolaridad, debido principalmente a la falta de recursos de las familias, que les obliga a trabajar para subsistir. Como consecuencia, unos 17 millones de niños menores de 14 años trabajan por necesidad.

Así, la falta de oportunidades de escolarización, las escasas salidas laborales y la ya mencionada cultura de violencia hacen que la población que padece tales limitaciones sea susceptible de ser involucrada en actividades delictivas a cambio de dinero.

Calidad de las políticas encaminadas a la reducción de la violencia

Las reacciones políticas para contrarrestar el fenómeno de la delincuencia han sido encaminadas hacia sistemas convencionales, es decir, de adopción de políticas de control y de

¹³ La encuesta realizada por el proyecto *Activa. Actitudes y normas culturales frente a la violencia-América Latina y España* de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 1998 mostró que al 23% de los habitantes de San José de Costa Rica y de Cali, y al 28% de los de Santiago de Chile, les gustaría tener un arma si pudieran. En www.comminit.com/la/evaluacion/Evaluacion2005/evaluacion-68.html

¹⁴ En www.smallarmssurvey.org/

¹⁵ Ver CEPAL, *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile, 1999.

represión de la criminalidad y la violencia delincencial. Sin embargo, las medidas destinadas a la prevención, cuyos resultados se perciben más a largo plazo pero con un alto nivel de efectividad, no han recibido la atención pertinente.

Las políticas correctivas no han conseguido los efectos esperados en la región: aún no se ha logrado reducir los niveles de criminalidad, las tasas de homicidios han aumentado y la percepción de inseguridad sigue dominando las calles de las grandes ciudades. “Las principales críticas que se hacen a este enfoque [el de políticas de control], son el tratamiento eminentemente policiaco de la violencia delictual. (...) Las experiencias en varias ciudades de la región han permitido reconocer que las estrategias centradas en lo policial, que sólo actúan reprimiendo a individuos violentos sin impactar en el entorno familiar y social, es decir, que no asumen la violencia como una problemática social, no han logrado superar el problema. Estrategias similares aplicadas a otras problemáticas como el tráfico y consumo de drogas han generado enormes costos y tampoco han dado los resultados esperados”.¹⁶

La cuestión no está en invertir más recursos, pues ya se destina buena parte de los fondos públicos a la seguridad ciudadana,¹⁷ sino en implementar estrategias integrales que involucren factores sociales y culturales, combinadas con medidas preventivas. En este sentido es necesaria una efectiva coordinación institucional tanto a nivel local como regional y nacional. Se requiere apelar a la participación de la ciudadanía en la promoción de la denuncia y, para llegar a este punto, hay que ganar la confianza en los cuerpos policiales. Al mismo tiempo deben aplicarse programas preventivos, con una educación orientada a la resolución pacífica de conflictos y a la generación de políticas de inclusión social que creen oportunidades educativas y laborales.

La mejor política pasa por la lucha contra esa cultura de violencia generalizada a través de la educación, y por la inclusión social a través de una política económica que favorezca el desarrollo y, con él, la creación de empleo.

¹⁶ Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años noventa*, División de Desarrollo Social, CEPAL-ECLAC, Serie de Políticas Sociales, N° 32, Santiago de Chile, 1999, p. 28.

¹⁷ Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2001, en Brasil se invierte anualmente (entre fondos públicos y privados) alrededor de 43.000 millones de dólares, es decir, un 10,3% de su PIB. En Colombia, se estima que es el 24,7% del PIB, y en Perú, el 5,3%.

El desafío de las migraciones globales

El control de los movimientos migratorios está hoy en el centro de la agenda política de buena parte del mundo desarrollado. EEUU abordó la mayor reforma migratoria en 20 años con un fuerte debate nacional y con grandes manifestaciones de inmigrantes en reclamo de mayores derechos. La continua llegada a las islas Canarias de inmigrantes africanos provocó la primera reacción de la Unión Europea en materia de inmigración con el despliegue de una vigilancia costera multinacional. La Asamblea francesa aprobó un proyecto de ley restrictivo que busca una "inmigración elegida". Sin embargo, el mundo desarrollado no ha logrado poner freno a unos movimientos que ya son parte estructural de un sistema que depende de ellos. El desafío actual de las migraciones globales es establecer políticas integradoras y canalizadoras de los beneficios que estos movimientos generan.¹

“¿Por qué la inmigración es hoy la máxima prioridad de política interior en gran parte de Europa y en EEUU?”, se preguntaba Tony Blair, primer ministro del Reino Unido, a fines de mayo: “Porque la globalización está convirtiendo las migraciones de masas en una realidad, y sólo el desarrollo global podrá hacer que sea una realidad manejable”.² Las palabras del líder británico ponen de manifiesto la centralidad que han adquirido los movimientos migratorios a comienzos del siglo XXI. En 2005 había entre 185 y 192 millones de inmigrantes en el mundo (2,9% de la población), una cifra que en 2000 era de 175 millones, según la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, en sus siglas en inglés), organismo de Naciones Unidas. Con tendencias mundiales cambiantes —como el ascenso de Asia—, uno de los elementos centrales es el incremento de la presión migratoria sobre los países desarrollados.

Rodrigo Sosa es Master en Periodismo (UAM/EL PAIS) y profesor de Historia en la Universidad de Buenos Aires

En un principio, el modelo de globalización vigente —libertad absoluta de movimiento de capitales, libertad amplia para el de mercancías y restricciones

¹ Para una perspectiva global sobre el fenómeno migratorio ver *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación*, CIP-FUHEM, Madrid, 2005 (N. del Ed.).

² *El País*, 29 de mayo de 2006.

a la circulación de personas—, no parece propiciar las migraciones. Sin embargo, esta misma globalización, con la mejora en los transportes y con el desarrollo de las nuevas tecnologías —como internet y la televisión satelital, que permiten una libre circulación de la información y con ella de una mayor evidencia de las grandes desigualdades y el bienestar de los países desarrollados—, ha puesto las bases para que millones de personas se lancen a la aventura de dejar su país y buscar una vida mejor en otro.

Los grandes movimientos migratorios no son una novedad —millones de europeos emigraron en barco a América entre fines del siglo XIX y mediados del XX, por ejemplo—. La novedad de las migraciones globales es la velocidad de los movimientos, lo que explica que, en menos de una década, España haya recibido casi 1,5 millones de latinoamericanos, todos ellos a través del aeropuerto internacional de Barajas.³ “Las modernas comunicaciones y medios de transporte aseguran que más personas sepan más y tengan acceso a lugares anteriormente lejanos e inalcanzables”, explica Brunson McKinley, director general de la IOM.⁴

Dependencia de la mano de obra inmigrante

“Las migraciones internacionales, movidas por fuerzas imparable de la globalización y la demografía, son ya un factor estructural de la vida económica, social y política contemporánea”, señala McKinley. Una señal de esto es que las migraciones hacia el mundo desarrollado se mueven, en parte, bajo el efecto llamada que ejercen las propias economías de estos países. La demanda de mano de obra, especialmente no cualificada, permite que millones de inmigrantes, con papeles o sin ellos, encuentren trabajo y se establezcan. Con unas demografías estancadas o en descenso, el crecimiento depende de la “importación” de inmigrantes. En determinados sectores, como la agricultura y la construcción, la dependencia es casi total. “La demografía está cambiando: los países en desarrollo suman más de 40 millones de trabajadores a su fuerza de trabajo cada año, mientras que en los países desarrollados —en los que dos tercios de los trabajadores están empleados en el sector servicios— el crecimiento es bajo o no existe”, afirma McKinley.

Esto explica que 7,2 millones, de los 11,1 millones de *sin papeles* que vivían en EEUU en marzo de 2005, tenían empleo, representando el 4,9% de la fuerza laboral, con un papel vital en la agricultura, donde significan uno de cada cuatro trabajadores (24%), según un

³ El acceso a los modernos medios de transporte es uno de los elementos que diferencia a la inmigración latinoamericana en España, de la africana. Esto explica, en parte, que los dupliquen en número —incluyendo a los magrebíes—, a pesar de las mayores distancias.

⁴ World Migration Report 2005, International Organisation for Migration (www.iom.int).

estudio del instituto de investigación Pew Hispanic Center, con sede en Washington.⁵ Esto se extiende al personal de limpieza (17%), la construcción (14%) y la restauración (12%). En España, la dependencia económica se combina con una dependencia demográfica.⁶ De las 910.000 personas en que aumentó la población entre 2004 y 2005 (un 2,1%), 700.000 corresponde a la llegada o regularización de inmigrantes y unos 100.000 a nacionalizaciones y nacimientos de madres extranjeras.

Esta dependencia ya es un elemento de presión utilizado por los propios inmigrantes. En un poderoso ejemplo de organización social en EEUU, un amplio conglomerado de asociaciones convocaron el 1 de mayo una medida sin precedentes: “el día sin inmigrantes”.⁷ El mensaje es claro, sin inmigración ¿quién servirá en los restaurantes, aparcará los coches, limpiará las casas y recogerá las cosechas? Esta acción obtuvo una gran repercusión y se ha comparado con las grandes protestas sociales, como la lucha por los derechos civiles de los negros en los años sesenta. Simultáneamente —por segunda vez después de la jornada del 10 de abril— se realizaron manifestaciones coordinadas, con cientos de miles de personas en ciudades como Chicago, Los Angeles y Nueva York. Estos actos, difícilmente imaginables en Europa, se han interpretado como el nacimiento de un nuevo actor social en EEUU.

El efecto estructural de las migraciones tiene su correspondencia en las imperfecciones del libre comercio. Europa bloquea la importación de productos agrícolas desde países en desarrollo, pero tampoco los produce por la escasez de fuerza de trabajo

El efecto estructural de las migraciones tiene también su correspondencia en las imperfecciones del libre comercio. Por ejemplo, en el caso de los productos agrícolas, regiones como Europa bloquean su importación desde países en desarrollo, pero tampoco son capaces de producirlos por la escasez de fuerza de trabajo. La ineficacia del control fronterizo permite la entrada de una masa de población, que previsiblemente acaba destinado a la agricultura. “Desprovista de derechos sociales, esa mano de obra ocupa un lugar funcional indispensable para el funcionamiento del sistema económico, y su demanda se ha incrustado en la economía y la sociedad. Esa demanda ha adquirido un carácter estructural”, subraya el economista y periodista Joaquín Estefanía.⁸

⁵ Jeffrey S. Passel, “Migrant Population in the U.S. Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey”, Pew Hispanic Center, 26 de abril de 2006.

⁶ La mitad de los cuatro millones de empleos generados desde 2002 han sido ocupados por inmigrantes, según el último estudio de la multinacional del trabajo temporal Manpower. Este informe destaca que “sería inimaginable sacar del mercado laboral a más de dos millones de trabajadores y eliminar a cuatro millones de consumidores”.

⁷ Esta acción se inspiró en la película *Un día sin mexicanos*, de Sergio Arau.

⁸ *El País*, suplemento domingo, 21 de mayo de 2006, p. 13.

Otra manifestación del carácter estructural de las migraciones es la dependencia que tienen los países de origen del envío de remesas —en Ecuador son la segunda entrada de capitales, tras los ingresos del petróleo—. “Las remesas son un indicador de los beneficios de las migraciones, de su gran potencial para apoyar el desarrollo y la reducción de la pobreza”, señala el Informe Mundial 2005 sobre las Migraciones de la IOM. En 2003, el dinero enviado a través de canales oficiales sumó 93.000 millones de dólares, mientras que en 2004, superó los 126.000 millones, según este estudio.

Las políticas: los muros de la globalización

En el último tiempo, las discusiones políticas en torno a la migración se han orientado hacia cuatro aspectos: cómo evitar su entrada con mayores controles fronterizos, cómo regular la presencia de los que han logrado entrar —regularización en España, nacionalización en EEUU—, cómo abrir un grifo pequeño y ordenado de entrada —programa de trabajadores temporales en EEUU, “inmigración elegida” en Francia— y, por último, cómo atajar sus causas y promover la integración.

El predominio absoluto lo tienen por ahora las soluciones a corto plazo. En lo que todos coinciden es en la necesidad de poner mayores obstáculos a la entrada, especialmente en el caso de aquellos que, como España y EEUU, limitan con el mundo no desarrollado. Esta respuesta ha derivado en una creciente militarización del control de las fronteras. “Aunque (¿de momento?) la Guardia Nacional no va a disparar ni detener a los furtivos, ni la Armada española va a hundir cayucos, se va crecientemente militarizando el control de la inmigración”, subraya Andrés Ortega, director de la edición española de *Foreign Policy*.⁹

Otro aspecto que incide en las políticas migratorias es su uso electoralista, aprovechando el fuerte impacto que este tema tiene entre las opiniones públicas. La aprobación de un proyecto restrictivo en la Asamblea francesa se produce en el contexto de la lucha electoral de 2007, en la que su principal promotor, el actual ministro de Interior, Nicolas Sarkozy, pretende dar batalla como el candidato de la derecha. El debate migratorio en EEUU tiene lugar en un año en que deben renovarse ambas cámaras, aunque en este caso, los equilibrios resultan más complejos, con una población latina con un creciente peso electoral.

EEUU: la mayor reforma migratoria desde 1986

La inmigración se situó en el centro de una gran discusión nacional en EEUU en la primavera de 2006. El Senado debatía la mayor reforma migratoria en 20 años. La discusión se

⁹ *El País*, 22 de mayo de 2006, p. 15.

centró en los casi 12 millones de *sin papeles*, entre los cuales hay una fuerte presencia hispana —casi el 60% son mexicanos y el 25% del resto de América Latina—. Una realidad derivada, en parte, del gran diferencial económico entre EEUU y México, y una extensa frontera de 3.200 kilómetros.¹⁰

Buena parte del debate migratorio se centró en las amenazas que representa para la seguridad nacional, en una lectura influida por el 11-S. “Ahora somos más escrupulosos en la investigación de las personas que quieren quedarse”, señala Emilio T. González, director de los Servicios de Inmigración de EEUU.¹¹ “Estábamos naturalizando a más de un millón de personas al año, pero este año llegaremos a unos 650.000. Revisamos con atención cada solicitud de visado. Hay que entender que EEUU es un país en guerra (contra el terrorismo). Ahora, cuando tratamos con temas de inmigración, lo hacemos en términos de seguridad nacional”.

De todas estas discusiones, ha emergido con mayor centralidad la cuestión de la creciente presencia hispana que, con más de 41 millones de personas, ya es la primera minoría del país, y el peligro para la identidad estadounidense.¹² La sensación de “asedio cultural” se ha hecho evidente en el proyecto de ley migratoria aprobado por el Senado a fines de mayo, que declaró el inglés como “idioma oficial” de EEUU. También se aprobó, entre otras medidas, ensanchar el muro en la frontera con México hasta 595 kilómetros (ya hay 170 kilómetros) y la contratación de hasta 4.000 agentes adicionales de la Patrulla Fronteriza. Aún así, este proyecto reducía las propuestas aprobadas en diciembre de 2005 por la Cámara de Representantes, que no sólo no preveían ninguna regularización sino que convertía en criminales a los inmigrantes indocumentados y a quienes les ofrecieran empleo, y pretendía un muro de 1.000 kilómetros. El proyecto final debía ser armonizado con el de la Cámara.

En todo este debate, el presidente George W. Bush se ha mostrado pragmático, con una posición alejada de los preceptos de la extrema derecha republicana y más en línea con los intereses empresariales, partidarios de canalizar los flujos de mano de obra barata antes que deportar a los irregulares. Así, el proyecto del Senado —respaldado por la Casa Blanca, el sector empresarial, las organizaciones hispanas y grupos religiosos—, incluye una vía hacia la legalización de unos ocho millones de los 12 millones de *sin papeles*, así como un programa para permitir la entrada de 200.000 trabajadores temporales al año.¹³

¹⁰ La situación parece mejorar. Entre 2000 y 2004, la pobreza en México se redujo del 24,2% al 17,6%, según el Banco Mundial. Esto, más unos mejores índices demográficos (natalidad declinante), han llevado a la ONU a pronosticar una baja en las migraciones.

¹¹ *El País*, 12 de junio de 2006.

¹² La llegada de una población preponderantemente de origen mestizo ha provocado la impresión de un “regreso de los nativos a EEUU, del indio, arrinconado en la historia en el siglo XIX, que ahora regresa desde el sur”, según el autor Richard Rodríguez. *El País*, 21 de mayo de 2006.

¹³ Los inmigrantes que hayan vivido cinco años o más (unos 7 millones) podrán acceder a la ciudadanía, si tienen trabajo, no cuentan con antecedentes penales, pagan una multa de 2.500 dólares, demuestran conocimiento del inglés y están al día

El Mediterráneo, un abismo con el mundo no desarrollado

La tensión migratoria en Europa es desigual. Mientras que en muchos países del norte, años atrás receptores de inmigración, la llegada de nuevos inmigrantes está estancada —al igual que sus economías—, en el sur se da el proceso contrario. El Mediterráneo, que concentra las mayores desigualdades entre norte y sur, es en la actualidad uno de los principales focos mundiales de flujos migratorios. “Zona de fractura —política, comercial, cultural, económica, social, demográfica— no sólo entre países ribereños del sur y del norte, sino todavía de mayor calado en el seno de un sur cuya profundidad geopolítica se extiende al África subsahariana (...) El Mediterráneo recibe de todas estas regiones impulsos humanos, peticiones de migración y la presión de los refugiados. Y, en el norte, en respuesta a este ensanchamiento del juego de las migraciones, la zona de acogida se extiende a nuevos países: España, Italia, Portugal, Grecia”, afirma el sociólogo francés Sami Nair.¹⁴

La diferencia de la riqueza entre España y Marruecos es el mayor abismo económico del mundo entre países fronterizos, superando la existente entre EEUU y México

Las subidas de la inmigración más significativas entre 1990 y 2004 se dieron en Grecia (de 1,4% a 8,1%) y España (1% a 6,6%), según un informe presentado en mayo por Eurostat.¹⁵ En 2004, España (645.800 inmigrantes) fue el segundo destino, tras EEUU (946.100), entre los 30 países miembros de la OCDE, según el último informe de esta organización.¹⁶ Las cifras españolas de 2005 registran que hay 3.730.000 de extranjeros, el 8,5% de la población (44.108.000), según el INE. Esto representa un aumento del 22,9% respecto de 2004, con casi 700.000 nuevos inmigrantes, entre los que se cuentan los beneficiados por el proceso de normalización impulsado por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2005.

España está situada en la más profunda costura que divide el mundo desarrollado de la pobreza extrema. La diferencia de la riqueza entre España y Marruecos es el mayor abismo económico del mundo entre países fronterizos, superando la existente entre EEUU y

con sus impuestos. Aquellos que hayan vivido entre dos y cinco años (unos 3 millones) tendrán que salir del país y podrán regresar dentro del programa de trabajadores temporales. Los que han estado menos de dos años (1 millón) tendrán que dejar el país. Podrán intentar participar en el programa, pero no lo tienen garantizado.

¹⁴ Sami Nair, “Un callejón sin salida”, *El País*, 20 de noviembre de 2005.

¹⁵ Eurostat, mayo de 2006.

¹⁶ “International Migration Outlook 2006”, OCDE, junio de 2006 (www.oecd.org).

México. Esto explica parte del aumento espectacular de la inmigración, como la presencia de 700.000 africanos —mayoritariamente magrebíes—. Aún así, éstos representan menos de la mitad de la inmigración latinoamericana (casi 1,5 millones, de los cuales 1,3 millones son suramericanos), que llega a través del aeropuerto de Barajas.

El aumento de la inmigración subsahariana también afecta a los Estados del Magreb, que se han convertido en países de tránsito y receptores de inmigrantes aún más pobres (de los 30 países más pobres del planeta, 28 son subsaharianos). “Ante esta demanda migratoria, la UE no tiene otra estrategia que la de construir una inmensa trinchera. Quiere transformar España, Italia, pero también Marruecos, Argelia y Libia en zonas tapón (...) No hay pues más remedio que reconocer que no hay ninguna reflexión seria sobre las relaciones entre políticas comerciales, integración en el espacio de influencia económico europeo y migraciones”, dice Nair.

África aparece en el mapa

El Gobierno socialista de España, poco tiempo después de asumir el poder, enfrentó el grave problema de la inmigración ilegal en el interior del país a través de una regularización lanzada en la segunda mitad de 2005 que legalizó a casi 700.000 personas. Una medida que un año más tarde retomaría Italia, tras el triunfo electoral del centroizquierda, con una regularización de 480.000 inmigrantes, según afirmó a fines de mayo el ministro de Solidaridad Social, Paolo Ferrero.¹⁷

Sin embargo, el principal desafío parece provenir de África. España ha recibido desde mediados de 2005 una serie de olas migratorias africanas que han tenido mucha visibilidad y repercusión por sus propias características y por la crudeza de la situación. Con todo, desde el punto de vista numérico, en el primer semestre de 2006 —el peor momento— llegaron a Canarias unos 8.000 inmigrantes.¹⁸

Ante esta situación, España, como puerta de entrada de Europa, ha requerido a la UE que juegue un papel. La crisis de Ceuta y Melilla a mediados de 2005, con las terribles imágenes de miles de inmigrantes ensangrentados intentando saltar las vallas de espinos, logró despertar sensibilidades y arrancar a la UE unos primeros compromisos.¹⁹ “Se ha vuelto a tomar con-

¹⁷ “Es casi imposible entrar legalmente a Italia bajo la ley actual”, expresó Ferrero desde la isla de Lampedusa, al sur de Sicilia, tras el desembarco de centenares de inmigrantes.

¹⁸ “El número de residentes subsaharianos en Europa es todavía pequeño” dice Blanca Sánchez Alonso, y una de las razones “es porque la mayoría de los africanos vive por debajo del umbral mínimo de renta para afrontar el coste de la emigración. Son, en otras palabras, demasiado pobres”. “África en el espejo europeo”, *EL PAÍS*, 14 de junio de 2006.

¹⁹ La Comisión Europea se comprometió en octubre de 2005 a duplicar los fondos destinados a inmigración hasta los 400 millones de euros, para mayor control de fronteras, firma de acuerdos de readmisión y nuevas fórmulas de financiación y ayudas.

ciencia de una necesidad imperiosa, imprescindible y justa, la necesidad de la cooperación para el desarrollo en África”, dijo entonces Zapatero. Pero fue la crisis de Canarias la que finalmente llevó a la reacción europea. En mayo de 2006 se rompieron, uno tras otro, todos los récords de llegadas. El día 18, en menos de 12 horas, llegaban 580 *sin papeles* en ocho embarcaciones, en la mayor oleada hasta entonces en un solo día. Pero el día 29, llegaban 730 en 11 cayucos. Las instalaciones de acogida quedaron rápidamente desbordadas.²⁰

La primera reacción europea ante la inmigración, como era de esperar, fue defensiva y militarizada. Con el debut de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) se puso en marcha un plan de patrullaje marítimo y aéreo con la participación de España y otros ocho países (Austria, Finlandia, Francia, Italia, Reino Unido, Holanda, Alemania y Grecia). Cinco patrulleras, cinco helicópteros, un avión de apoyo, oficiales de enlace y las respectivas tripulaciones con la misión de vigilar la zona del África atlántica —Senegal, Mauritania, Cabo Verde— susceptible de ser punto de origen de embarcaciones rumbo a Europa, sobre todo a Canarias, donde la Frontex estableció el centro de coordinación de todos los medios, expertos y equipos de reacción rápida.

Este plan ha materializado “por primera vez la política común en control de fronteras por parte de la Unión Europea”, enfatizó el vicepresidente de la Comisión encargado de asuntos de Justicia e Interior, Franco Frattini. La Comisión ha asumido que la llegada masiva de *sin papeles* es “un problema que no es español, sino europeo” y que, con independencia de cuál sea el grado de cooperación comunitaria, el flujo irregular de inmigrantes no podrá detenerse “de la noche a la mañana”.

Por su parte, España aprobó rápidamente el 20 de mayo, en medio de la avalancha de cayucos, el Plan África, una iniciativa diplomática y económica a tres años con el objetivo de frenar la inmigración por dos vías: evitar *in situ* las salidas y aumentar las devoluciones. El centro del plan es una ofensiva diplomática para crear una red de “antenas”, con nuevas embajadas y oficinas, para actuar ante eventuales crisis migratorias.²¹ El plan también busca ampliar los acuerdos de readmisión ya firmados con 16 países —Marruecos, Argelia, Mauritania y Nigeria, entre otros— y firmar con otros cinco: Senegal, Malí, Guinea Bissau, Guinea Conakry y Gambia. Sin embargo, las repatriaciones tienen efectos limitados, destinados más bien a desalentar a futuros inmigrantes, y calmar a la opinión pública. El ministerio británico de Inmigración calcula que con los medios actuales tardaría 10 años en deportar el medio millón de irregulares que hay en el país.

²⁰ “A este ritmo de llegadas, la capacidad de los centros se nos agotará en dos o tres días”, declaraba el subdelegado del Gobierno en Tenerife, Carlos González Segura. La comisaría de Arona, al sur de Tenerife, estaba atestada, con calabozos y garajes repletos de inmigrantes. *EL PAÍS*, 19 de mayo de 2006.

²¹ España cuenta con ocho embajadas en el área subsahariana (Camerún, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Gabón, Ghana, Guinea Ecuatorial, Nigeria y Senegal). Se abrirán tres nuevas en Malí, Sudán y Cabo Verde.

El embajador en misión especial, Fernández Mazarambroz, lo dejó claro: el objetivo es ver si los países “se pueden ir corresponsabilizando en el asunto de la inmigración” a cambio de una mayor cooperación española al desarrollo.²² Mauritania comenzó rápidamente a detener a emigrantes que pretendían embarcar rumbo a Canarias. Por su parte, el presidente de Senegal, Abdoulaye Wade, se mostró dispuesto a cooperar, pero a cambio de ayudas al desarrollo, en especial a la agricultura.²³

Por último, el plan también establece una serie de objetivos de largo plazo que intentan atacar las causas de las migraciones.²⁴ El Plan África parte de la premisa de que es la extrema pobreza del continente la que empuja a emigrar.²⁵ Se prevé abrir oficinas de cooperación en Cabo Verde, Etiopía y Malí, y oficinas comerciales en Angola, Kenia, Nigeria y Senegal.

La primera
reacción
europea
ante la
inmigración
fue
defensiva y
militarizada

España en el debate internacional

El rápido aumento de las migraciones en España ha disparado un debate internacional que está cristalizando en importantes encuentros. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) organizó en mayo en Madrid la conferencia *Rescate en el Mar e Intercepción Marítima en el Mediterráneo*, para promover la cooperación en materia de protección humanitaria de la inmigración irregular. “Raramente pasa una semana sin noticias de alguna embarcación que se hunde, de cuerpos arrastrados a las playas de veraneo del sur de Europa”, dijo Erika Feller, alto oficial del ACNUR. Miles, incluyendo inmigrantes y personas en busca de asilo, han muerto en la última década intentando alcanzar el sur de Europa. “La subida del número de muertes en el mar ha puesto el tema de la inmigración irregular en el centro de la agenda internacional”, señaló Jennifer Pagonis, portavoz del ACNUR. “Aunque la mayoría son

²² *EL PAIS*, 20 de mayo de 2006.

²³ “Para evitar las salidas hay que crear empleos, y que la gente no tenga la tentación, y para eso tenemos esencialmente la agricultura”, dijo el presidente senegalés, Abdoulaye Wade. “Pero más que dinero, preferiría obtener material de segunda mano de la Unión Europea: palas excavadoras, todo lo que los ejércitos abandonan”. Una red de pantanos “detendría la desertificación y cortarían la inmigración”. *Le Journal du Dimanche*, 21 de mayo de 2006.

²⁴ En el marco del Plan África, España anunció medidas para el África subsahariana como programas de canje de deuda por desarrollo. La ayuda humanitaria a esta región para 2006 se eleva hasta los 80 millones de euros, un 33% más que el año anterior.

²⁵ Varios analistas rechazan esta idea, sobre la base de que los países de desarrollo medio son los que más migrantes generan, porque disponen de los recursos y la educación básica para hacerlo. El efecto del crecimiento económico sobre la baja en la emigración es un proceso de largo plazo. A España le llevó un siglo dejar de ser un país de emigrantes.

migrantes económicos, una proporción de los que cruzan el Mediterráneo —e, inevitablemente, de aquellos que mueren en el intento— son refugiados”.

En julio se prevén otros dos encuentros: la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo en Rabat, una reunión entre la UE y los países africanos de origen y de tránsito de la inmigración, y el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones en Madrid. Este último, organizado por la Secretaría General Iberoamericana (Segib), contará con la presencia de presidentes de la Comunidad Iberoamericana y representantes de organismos internacionales vinculados a las migraciones, en una demostración de la importancia que han adquirido las migraciones latinoamericanas a España, segundo destino tras EEUU.

La última Cumbre Iberoamericana, celebrada en 2005 en Salamanca, reconoció la importancia de las migraciones y estableció unas líneas de trabajo, como la coordinación de políticas comunes para la canalización de los flujos y el desarrollo de procesos temporales de migración laboral, entre otros.²⁶ Otro punto destacado, que se debatirá en Madrid, es el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes. “La vulneración de los derechos humanos de muchos migrantes, ya sea a lo largo de sus travesías, durante su inserción en las sociedades de destino o durante el proceso de repatriación, suele asumir características alarmantes”, señala un documento de trabajo de la Segib.

“Inmigración elegida” en Francia

El flujo migratorio actual en Francia está lejos del de España y EEUU. Sin embargo, en pleno estancamiento económico, el modelo francés asimilacionista entró en crisis. La más grave demostración han sido las violentas revueltas de las periferias, lugar de marginación de muchos inmigrantes. En este contexto, la Asamblea francesa aprobó en mayo el restrictivo proyecto de ley del ministro del Interior, Nicolas Sarkozy. Aquí, como en otros casos, la política migratoria, con todas sus implicaciones, se ve contaminada por causas electoralistas. A menos de un año de las elecciones, este proyecto —que debe aprobar el Senado— supone un mensaje para los votantes de derecha.

Este proyecto se centra en el concepto de “inmigración elegida” y ha sido presentado como el instrumento que permitirá a Francia “escoger” a sus inmigrantes, en lugar de “padercerlos”. El Gobierno determinará, con cuotas anuales, en qué sectores económicos se necesita mano de obra. De esta manera, se cambia un modelo de tipo humanitario por otro directamente relacionado con el mercado de trabajo.

²⁶ El punto 7 de la Declaración de Salamanca establece: “Las migraciones, que nos implican a todos ya sea como sociedades emisoras, de tránsito, o receptoras, son un fenómeno global, cada vez más intenso, diverso y complejo, que está influyendo en la configuración política, económica, social y cultural de nuestras sociedades”.

El proyecto —que tiene el rechazo de la oposición, iglesias y ONG— establece la obligación de firmar una especie de contrato de integración, en el que los inmigrantes se comprometen, entre otros, a aprender el francés y respetar la igualdad entre hombre y mujer. No cumplir este contrato se castigará con la pérdida de las ayudas sociales e incluso la expulsión. También endurece los controles para acceder a la residencia y aumenta las trabas para el reagrupamiento familiar. Además, se aumenta hasta cuatro años el plazo necesario para obtener la nacionalidad a través del matrimonio.

El desafío actual de las migraciones globales es, según la Organización Internacional para las Migraciones, lograr establecer políticas integradoras y canalizadoras de los beneficios que estos movimientos generan. “En un momento de crecientes resistencias a la inmigración en algunos países de acogida”, señala el Informe Mundial sobre las Migraciones 2005, hay que subrayar “la necesidad de políticas efectivas de inclusión socio-económica de los inmigrantes en las comunidades de acogida”. “Tenemos migraciones. Continuaremos teniéndolas”, afirma Brunson McKinley. Nuestra elección yace en las políticas que desarrollemos, que persigan encaminar las migraciones en avenidas seguras, ordenadas, humanas y productivas, que beneficien a los individuos y a las sociedades de acogida”.

Peace Research Centre: Analysis of Conflicts and Global Trends
www.cipresearch.fuhem.es

El comercio de armas en España: ¿ley de mínimos o de máximos?

Actualmente, tanto en España como en el resto del mundo, resulta mucho más difícil exportar cualquier producto alimentario debido a los controles sanitarios y de seguridad, que armamento.¹ Desde hace más de diez años diversas organizaciones de la sociedad civil,² hartas de hacer el "servicio pos-venta",³ reclaman una mayor transparencia y control en las exportaciones de armas de España a países con conflictos armados o donde se violan los derechos humanos. Que una futura ley en España esté a la altura de la de otros países europeos o que sea una legislación de mínimos marcan los términos de un debate abierto.

A pesar de los logros conseguidos en los últimos diez años, centrados principalmente en el nivel de información proporcionada, el siguiente paso necesario y consecuente para lograr una mayor transparencia y control es la aprobación de una legislación sobre el comercio de material de defensa y de doble uso.⁴ Gracias al trabajo de *lobby* político de algunas organizaciones, se consiguió la aprobación por unanimidad de una proposición no de ley que insta al Gobierno a presentar una propuesta de ley sobre el comercio de armas en España. Esta ley debe cumplir estrictamente el Código de Conducta de la Unión Europea (UE) en esta materia,⁵ además de incorporar las mejores prácticas legislativas de otros países. A pesar de que el Ejecutivo no está obli-

Albert Caramés Boada es investigador de la Escuela de Cultura de Paz de Barcelona

¹ La campaña *Armas Bajo Control* persigue la implantación de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas, que debería impulsarse oficialmente en la Conferencia de Revisión del Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Armas Ligeras que se celebrará en Nueva York del 26 de junio al 7 de julio.

² Actualmente Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam, además de la asistencia técnica proporcionada por la Escuela de Cultura de Paz.

³ Denuncian que los países venden armamento y las ONG tienen que ir a curar lo que a veces parece irreparable.

⁴ Se considera material de doble uso aquél que puede utilizarse para fines tanto civiles como militares.

⁵ El Código de Conducta en materia de exportación de armas es una regulación aprobada por el Consejo Europeo en 1998 que consiste en la implantación de ocho criterios para la política de exportación de armas entre los Estados miembros. Los criterios se basan en la no exportación a países en conflicto armado o en los que se producen violaciones de los derechos humanos, entre otros.

gado a presentar la situación del comercio de armas hasta el próximo mes de diciembre, a finales de abril se celebró un seminario de carácter internacional en el Congreso de los Diputados de Madrid para la discusión e intercambio de puntos de vista.

En este encuentro, los miembros de la campaña para la transparencia y control de armas presentaron un informe que recoge las mejores prácticas y aquellos aspectos a tener en cuenta para la implementación de esta legislación, bien a través del análisis comparativo de otros países o bien a partir de las carencias existentes en la reglamentación española. En líneas generales, se pide una ley que recoja las mejores iniciativas que se han implementado en todo el mundo, sin inventar nada nuevo, pero habrá que ver cuál es la respuesta y el compromiso del Gobierno.

Las exportaciones españolas de armamento: se vende poco, pero sobre todo mal

Situado entre la decimoquinta y la vigésima posición de los principales exportadores de armamento,⁶ el Estado español no se emplaza entre las grandes potencias en esta materia. Pero, a pesar de vender poco, un hecho en sí positivo, España exporta mal el armamento, es decir, lo hace a destinos no deseados por diversos motivos -lugares con conflictos armados o donde se cometen violaciones de los derechos humanos-.

Este tipo de exportación deficiente se lleva a cabo a través del siguiente procedimiento: cada empresa fabricante de algún tipo de material de defensa que haya recibido una demanda emite una licencia que será tomada en consideración por la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU). La composición de sus miembros -la mayoría procedentes del Ministerio de Industria y Comercio, focalizado en intereses económicos, y uno solo de la vertiente diplomática, es decir, del Ministerio de Exteriores- ya dice mucho del espíritu que guía a este órgano.⁷ A la JIMDDU llegan las peticiones de licencias de exportación de armamento, ésta las expide y, por tanto, es quien controla el destino de las ventas de armas. Las actas de las reuniones de este organismo son secretas, no solamente para los centros de investigación, las ONG o la opinión pública en general, sino también para el propio Parlamento. Además, los datos de exportación de las empresas productoras de armas no están recogidos en los registros de aduanas, ya que el Gobierno permite que determinadas partidas arancelarias, como "armas de guerra" o "vehículos terrestres militares", siempre aparezcan en blanco. Es lo que se denomina "ventas emboscadas", es decir, ventas sobre las que el Gobierno ha autoriza-

⁶ SIPRI, *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2005.

⁷ Vicenç Fisas, *El lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y el desarme*, Icaria, Barcelona, 1998.

do que se oculte o modifique el código arancelario de los productos para hacerlos indetectables por motivos teóricos de seguridad.

La única visibilidad pública de las exportaciones de armas españolas se refleja en los informes semestrales que emite el Gobierno, siempre con posterioridad a su venta

Por otro lado, los criterios que deben regir esta política de exportaciones, según la propia JIMDDU, son los que hacen referencia al ya mencionado Código de Conducta de Exportaciones de Armas de la UE. Asimismo, la única visibilidad pública de las exportaciones de armas españolas se refleja en los informes semestrales que emite el Gobierno, siempre con posterioridad a su venta,⁸ los cuales son motivo de análisis y crítica por diversos motivos:

- Nivel insuficiente de información. Aunque año tras año el informe de exportaciones ofrece más datos, siguen registrándose ciertas carencias en su elaboración: falta información precisa sobre el material exacto a exportar (no sólo en qué categoría se emplaça, sino también el tipo de equipamiento) y el destino exacto de la exportación (uso privado, fuerzas de seguridad, etc.); es necesaria la inclusión de todo tipo de transferencias (exportación, donación, *leasing*, venta de excedentes o de productos de segunda mano); y se requiere mayor información acerca de las licencias denegadas (destino, equipamiento, valor económico y, principalmente, los motivos para su denegación).
- Incumplimiento del Código de Conducta de la UE. A pesar de las constantes aseveraciones del Gobierno de un cumplimiento estricto de dicho Código, el análisis que se viene realizando indica que, si bien la mayor parte del volumen económico de las exportaciones (cerca del 60%) se hace a países miembros de la OTAN, alrededor de un 30% de los destinos de las armas son países que incumplen los criterios del Código porque en ellos existe un conflicto armado (Colombia), se producen graves violaciones de los derechos humanos (Israel) o se incumplen los compromisos internacionales (EEUU), por citar algunos ejemplos. Independientemente de la menor o mayor cuantía de estas exportaciones, se debe pensar en el grave impacto humano que éstas suponen.
- Ventas no reconocidas. Hay ciertas ventas que el Gobierno no contempla y que, según

⁸ A fecha de junio de 2006 se han publicado los datos de las exportaciones de todo el año 2005, lo que evita cualquier tipo de prevención al respecto. Como se verá posteriormente, una de las demandas realizadas en la nueva ley se centra en la realización de una discusión parlamentaria previa acerca de las ventas potenciales de armamento.

el análisis realizado por la Escuela de Cultura de Paz, sí se consideran material de defensa. Un ejemplo serían los aviones de transporte militar vendidos a países como Indonesia. Este tipo de aviones forma parte de la Lista Común de Equipo Militar de la UE,⁹ de obligado cumplimiento para España. Además, el combustible que utilizan también se considera material de defensa, por lo que su omisión es un nuevo motivo de crítica. A raíz del análisis de las exportaciones españolas de armamento de 2003,¹⁰ el Gobierno tuvo que rectificar e incluir estos aparatos en su lista de exportaciones, a pesar de que otros siguen sin declararse.

Por otro lado, es necesario aclarar estadísticamente los datos sobre exportaciones para diferenciar las armas que pueden tener una finalidad recreativa (tiro deportivo o caza) de las que tienen objetivos militares.¹¹ Por eso se insiste en la importancia de catalogar toda exportación de armas pequeñas y ligeras¹² bajo la categoría de doble uso como mínimo, ya que en muchos contextos se pueden emplear balas y cartuchos destinados a la caza y al tiro deportivo con fines destructivos. El caso más preocupante es el de Ghana, donde se exportaron más de 2,7 millones de euros en munición en 2005 (más de 25 millones de cartuchos). Cabe recordar que Ghana es miembro de la Comunidad Económica de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), una organización que decretó en 1998 una moratoria sobre la importación, exportación, producción y distribución de armas pequeñas y ligeras, así como sus municiones. Además, el hecho de que todo el continente africano sea víctima de una masiva proliferación de armamento ligero, alimenta aún más la sospecha de que en realidad se trata de munición de guerra no contabilizada adecuadamente.

Hacia una ley para el comercio de armas en España

Por todos los motivos expuestos, es conveniente la implantación de una ley para el comercio de armas en España. Actualmente existe un Real Decreto (1782/2004, de 30 de julio) que debe servir de base para la discusión de una nueva ley.

El debate que se mantuvo en el Seminario Internacional sobre Comercio de Armas¹³ era una oportunidad para contrastar las visiones del Gobierno con las de la sociedad civil acerca del contenido de la futura ley. La principal representación gubernamental fue la de los

⁹ Lista Común de Equipo Militar de la Unión Europea, DOCE C 314, 23-12-2003 (2003/C 314 /01).

¹⁰ Campaña *Armas Bajo Control*. *Es hora de tomar en serio el control del comercio de armas. Análisis de las Exportaciones Españolas de Armamento 2003*, noviembre de 2004.

¹¹ Campaña *Armas Bajo Control*. *Por una ley para un control efectivo del comercio de armas. Análisis de las Exportaciones Españolas de Armamento 2004*, junio de 2005.

¹² Las armas pequeñas y ligeras son aquellas que pueden ser transportadas por una persona o un vehículo ligero, desde pistolas y rifles a granadas y bombas, pasando por la munición.

¹³ Congreso de los Diputados, Madrid, 24 de abril de 2006.

máximos responsables de la Subsecretaría General de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. Dicha representación aprovechó el encuentro para señalar que desde la aprobación de la propuesta no de ley, se ha redactado un borrador inicial que ha circulado desde febrero de 2006 entre los diferentes ministerios implicados para recabar sus objeciones y comentarios en diversas materias, y que intentará ser lo más ambicioso posible dentro de los parámetros posibles e internamente establecidos.

Si bien el objetivo de implantación de una ley queda claro desde todos los ámbitos, el contenido de la misma está más en entredicho: ¿se realizará una ley de mínimos o de máximos? Dicho en otras palabras: ¿se desarrollará y transformará el Real Decreto existente en ley orgánica o, además, se incorporarán las mejores prácticas existentes en otros países para lograr una de las mejores normativas de todo el mundo?

Esta versión de máximos es la que han adoptado las organizaciones civiles que impulsan esta campaña y que niegan que sea una visión utópica, ya que, en vez de equipararse a la legislación de un país determinado, la nueva ley tomaría como base las prácticas más idóneas de otros países, sin añadir ningún otro elemento novedoso. Concretamente, se ha realizado un análisis comparativo entre las experiencias de otros países y la actual normativa española, desglosado en los siguientes apartados:¹⁴

– Acuerdos internacionales. Dentro del marco internacional hay distintos instrumentos y procesos que, o bien obligan a los Estados al cumplimiento de ciertas normas y acuerdos, o influyen necesariamente en sus legislaciones nacionales. Estos instrumentos sirven para identificar los destinos considerados como sensibles, es decir, aquéllos a los que no se debería exportar material de defensa. En general, estos acuerdos constituyen las directrices políticas, aportando un valor añadido al acto administrativo que supone la exportación de este tipo de material.

España debería contemplar su compromiso con estos acuerdos en la redacción de la nueva ley. La mayoría son mencionados, pero no su totalidad. Para equipararnos a la mayoría de países de la UE, habría que hacer referencia al proceso abierto con el Tratado Internacional

En 2005 se exportaron más de 2,7 millones de euros en munición

¹⁴ Extraído de la campaña *Armas Bajo Control. Hacia una ley para el control del comercio de armas*, abril de 2006, y de Mark Bromley, *Legislaciones y mejores prácticas de otros países en materia de transparencia y control de las transferencias de armas*, Seminario Internacional sobre Comercio de Armas, Madrid, abril de 2006.

sobre Comercio de Armas, del que España se ha comprometido a mostrar una actitud de liderazgo.

- Política de exportaciones. Los acuerdos internacionales deberían regir las políticas nacionales de exportación, como también el cumplimiento de los criterios administrativos formales. Sobre los países de destino, España tiene que centrarse en el cumplimiento del Código de Conducta de la UE, dando garantías de una aplicación estricta del mismo, como hacen Bélgica o Francia. Respecto al acatamiento de los requisitos formales más estrictos, se debe atender, como en el caso de Bulgaria, a aspectos como la necesidad de verificación de la entrega, las posibilidades de reexportación y la publicación del registro de operadores, especificando los intermediarios y las inspecciones realizadas.

- Listado de armamento. Toda legislación sobre comercio de armas ha de ir acompañada de un listado de armamento que detalle qué material de defensa y doble uso precisa de autorización para ser exportado. Uno de los más completos es la Lista Común de la UE, de obligado cumplimiento para todos los países miembros.
Actualmente, las transferencias más importantes por su impacto en los conflictos mundiales son las armas pequeñas ligeras. España, en aras de una mayor transparencia y control, debería incorporar información detallada sobre las transferencias a países que no forman parte de la OSCE.¹⁵ Asimismo, se recomienda que el armamento para caza y tiro deportivo sea incorporado como material de doble uso, así como el control de las nuevas tecnologías (como las bombas de fragmentación) y la propiedad intelectual.

- Organismos participantes. Es necesario que un organismo gubernamental verifique la aplicación de la ley y se encargue de la aprobación o denegación de licencias. La práctica más común es que en él estén representados varios ministerios. Aunque este aspecto varía dependiendo de los casos, lo habitual es que estén presentes los de Defensa, Exteriores, Industria, Interior y Justicia. Para ello, se recomienda la formación de un organismo interministerial, que reporte a algún órgano del Congreso de los Diputados. Además, en su composición debería ponderarse en mayor medida la política y diplomacia exterior que la política comercial. En este apartado, los mejores ejemplos se encuentran en Alemania y EEUU.

- Licencias. El documento en el que se materializa la autorización para cualquier exportación de material de defensa. Para empezar, se requiere una licencia específica para cada una de las fases del comercio de armas: producción, intermediación, importación,

¹⁵ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. El Estado español provee un informe más detallado sobre las exportaciones de este tipo de armamento a los países de esta organización.

exportación, tránsito y propiedad intelectual. Además, se debe tener en cuenta diversos aspectos:

- Contenido: información detallada del solicitante, el producto, el método de exportación y el transporte.
 - Duración: mantenimiento o reducción del periodo de seis meses para la vigencia de las licencias.
 - Denegación: en función del incumplimiento del destino y los requisitos formales. Es necesario introducir mecanismos de vigilancia, el seguimiento de los criterios e información pública de las licencias aprobadas y denegadas.
 - Otros aspectos: información detallada sobre el valor y el destino de otras transferencias, tales como préstamos o donaciones.
- Certificados de último destino y otros documentos. Sirven para garantizar el correcto cumplimiento de las condiciones en las que se autoriza la exportación de material de defensa a un país determinado, con el fin de evitar el riesgo de desvío ilícito del mismo. Para ello, el certificado debe ir acompañado por una cláusula de no reexportación y un adecuado mecanismo de seguimiento. Se exige este certificado para todas las exportaciones sin excepción como sucede en Alemania y Reino Unido, además de la incorporación de cláusulas de reexportación y provisión de información pública al respecto.
- Intermediación. Esta actividad, entendida como el arreglo de la venta entre el vendedor y el comprador de armas, es una de las más identificadas en las violaciones de embargos de armas por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La normativa española incorpora la Posición Común de la UE en esta materia,¹⁶ que especifica el control de esta actividad en territorio español. Sin embargo, hay otros aspectos que también se pueden añadir a la nueva legislación española siguiendo las prácticas de Alemania, EEUU o Países Bajos: visibilidad pública del registro de intermediarios españoles, jurisdicción extraterritorial (es decir, la posibilidad de penalizar intermediarios españoles fuera de territorio nacional) y otros elementos de dicha actividad (transporte y actividades financieras).
- Informe de exportaciones. La aplicación de las mejores prácticas legislativas debe reflejarse en los instrumentos utilizados para hacer pública esta información, ya sea el informe gubernamental sobre comercio de armas, el escrutinio parlamentario que se establezca o el nivel de transparencia en general. El Gobierno español debe interesarse por que la información esté a disposición pública, en aras de evitar ambigüe-

¹⁶ Normativa de la Unión Europea aprobada en 2003 que obliga a los Estados miembros a regular este aspecto.

dades en sus políticas de exportación y por encima de aspectos de confidencialidad comercial, frecuentemente citada. Por ello se realizan las siguientes recomendaciones, siguiendo los ejemplos de Alemania o Bélgica: incorporación de mayor nivel de detalle (equipamiento por categoría, y no solo el valor económico; destino final, no únicamente el país); información sobre otras transferencias (exportación, donación, *leasing*, venta de excedentes o de productos de segunda mano); información sobre las licencias autorizadas, además de las ejecutadas, y de las denegadas, con el máximo detalle posible (cantidad, destino, valor financiero, detalle del equipamiento y motivos de la denegación); e información con la mayor prontitud.

- Nivel de transparencia y escrutinio parlamentario. Se recomienda proveer una descripción detallada del producto y la publicación constante, accesible y actualizada de las transferencias (ejecutadas y/o autorizadas). Por otro lado, el escrutinio parlamentario es un elemento completamente insuficiente, por lo que es necesaria la aprobación previa de las licencias por parte del Congreso de los Diputados, como en el caso de Suecia.

Retos y perspectivas

En líneas generales, el máximo compromiso posible con esta nueva ley en España se basará en el refuerzo de muchos aspectos que la normativa actual ya contempla, pero no con la suficiente profundidad. Éstos llevarían, en caso de implementarlos, a que España poseyera una de las legislaciones más completas y estrictas en materia de comercio de armas a nivel mundial. No obstante, habrá que comprobar hasta qué punto el Gobierno está dispuesto a cumplir los compromisos que encierra la proposición no de ley.

Sea cual sea la propuesta oficial, después de su posterior periodo de enmiendas, el seguimiento de las exportaciones españolas de armas deberá mantenerse, e incluso aumentarse, en el momento de implementación de la nueva legislación.

El proceso abierto en España y el iniciado en el resto del mundo con el Tratado Internacional sobre Comercio de Armas, deben servir para recordar el gravísimo impacto humano que supone exportar armas a determinados destinos.

Luces y sombras en la defensa de los derechos humanos en 2005 (II)

Kenneth Roth

89

Derechos humanos

KENNETH ROTH

Luces y sombras en la defensa de los derechos humanos en 2005 (II)

Traducción de Berna Wang

Organismos internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea o la Unión Africana son claves en el trabajo de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de algunos avances y nuevas iniciativas, han sido muchos los intereses estatales que han ensombrecido el trabajo de estas organizaciones. La trayectoria de países influyentes como Rusia y China también son objeto de análisis en este texto que constituye la segunda parte del publicado en el anterior número de "Papeles de Cuestiones Internacionales", y que forma parte del prestigioso informe anual 2006 de Human Rights Watch.

La Unión Europea

Washington no fue la única causa del vacío de liderazgo mundial en materia de derechos humanos. La Unión Europea podría haber llenado ese vacío, pero en su lugar siguió actuando por debajo de sus posibilidades, en parte debido a la desorganización institucional y en parte debido a que tenía otras prioridades. La necesidad de llegar a un consenso entre los 25 miembros era parte del problema. La propuesta de la nueva Constitución habría racionalizado las decisiones sobre política exterior, aliviando la necesidad de unanimidad entre sus miembros y reforzando al representante principal de la política exterior de la UE. Sin embargo, la Constitución sufrió un importante revés cuando los votantes la rechazaron en los referendos de Francia, en mayo, y en los Países Bajos en junio.

La continua necesidad de unanimidad, combinada con un proceso de toma de decisiones opaco y la ausencia de liderazgo entre los miembros de la UE, generó una dinámica que favoreció las respuestas débiles hacia las violaciones de derechos humanos en terceros países. No obstante, respecto de los países que desean adherirse a la UE, la transparencia del proceso, unida a la facultad de cualquiera de los miembros de bloquear el avance de

Kenneth Roth es director ejecutivo de Human Rights Watch

un Estado aspirante, tendió a subir el listón en materia de derechos humanos. Por tanto, se ejerció una presión positiva para la mejora, sobre todo en Turquía.

Sin embargo, en lo que se refiere a protestas o intervenciones externas, los procedimientos para la toma de decisiones de la UE tendieron a actuar en sentido contrario. Cuando los gobiernos de la UE ya habían acordado ejercer una presión común, como en el embargo de armas impuesto a China tras la matanza de la plaza de Tiananmen de 1989, sus normas sobre el consenso favorecieron la perpetuación del *statu quo*, incluso a pesar de que Francia y Alemania, entre otros, querían poner fin al embargo. No obstante, lo más habitual en el caso de iniciativas nuevas, fue que los procedimientos de la UE favorecieran las respuestas débiles. La UE logró alcanzar el consenso y desempeñar un papel positivo patrocinando resoluciones críticas en las Naciones Unidas sobre los derechos humanos en la República Democrática del Congo, Corea del Norte, Sudán, Uzbekistán y Turkmenistán. Pero, en general, la UE no hizo efectivas sus protestas en materia de derechos humanos utilizando sus numerosos acuerdos de comercio y cooperación para presionar a favor de mejoras en la situación de estos derechos en países que se beneficiaban de la ayuda masiva de la UE y de privilegios comerciales con la Unión. Por ejemplo, la UE siguió considerando su relación con Oriente Medio y el Norte de África sobre todo en términos de asistencia comercial y económica. La mayoría de los gobiernos del Área de Cooperación Europea-Mediterránea han concluido acuerdos con la UE que exigen el respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho. No obstante, rara vez, y nunca públicamente, la UE ha hecho cumplir estas condiciones relativas a los derechos humanos, por ejemplo, detallando pasos concretos y específicos que debería dar un gobierno para situar a su país en una trayectoria positiva; mucho menos ha esbozado un marco temporal para las reformas exigidas y concretado las consecuencias de su incumplimiento.

Un buen ejemplo fue el Acuerdo de Asociación Egipto-UE, que entró en vigor en junio del 2004. La UE no ha invocado aún la cláusula que precede a todo el acuerdo sobre “el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos”. Lo mismo cabría decir de los acuerdos adoptados por la UE con Túnez en 1999 y con Israel en 2000. Los gobiernos de la UE son los mayores donantes de la región del Norte de África, lo que les da una gran influencia potencial, pero apenas la utilizaron en 2005: les era más cómodo afirmar que el comercio y la diplomacia silenciosa sobre los derechos humanos produciría regímenes más liberales, aunque eso abandonase al movimiento de la sociedad civil de la región que lucha por la reforma sin el respaldo abierto de la poderosa UE.

Respecto de África, la Unión Europea no dudó en actuar contra un Estado paria como el del presidente Robert Mugabe en Zimbabue. En este caso adoptó una serie de medidas de castigo, incluidos un embargo de armas, la congelación de activos, una prohibición de visados y la suspensión de toda la ayuda no humanitaria. Los gobiernos europeos clave tam-

bién aportaron tropas para el mantenimiento de la paz en Costa de Marfil y apoyo logístico a las tropas de la Unión Africana en Darfur. Pero la UE no actuó con similar contundencia en lo que se refiere a los abusos cometidos por gobiernos con los que mantenía relaciones más estrechas. En Angola, Etiopía, Ruanda y Uganda, por ejemplo, la UE condenó los abusos, pero no advirtió a los gobiernos de que estaban incumpliendo gravemente sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluidas las contenidas en el acuerdo que regula la asistencia europea a estos países. En este sentido, la UE pareció favorecer cada vez más el *statu quo* en África.

El activismo europeo reducido en África fue paralelo a la creciente intervención de China en el continente, en términos que no prestaban importancia alguna a los derechos humanos

Individualmente, los gobiernos europeos no fueron mejores en sus políticas hacia África. El primer ministro británico Tony Blair invitó al primer ministro etíope Meles Zanawi como uno de los dos únicos jefes de Estado o de gobierno africanos incluidos en la Comisión para África creada por Blair, pero Gran Bretaña guardó silencio sobre la represión que ejercía Meles sobre su oposición política. De modo similar, Bélgica siguió prestando un fuerte apoyo al presidente ruandés Paul Kagame, a pesar de la represión que ejerce su gobierno en el país y de su responsabilidad respecto de las atrocidades cometidas en la vecina República Democrática del Congo. Mientras tanto, aunque el gobierno francés mantuvo la presencia de sus tropas en Costa de Marfil, su política de “retirada táctica” de gran parte del resto del continente africano ofreció posibles peligros para la protección de los derechos humanos. En un continente donde la mejor protección de estos derechos depende a menudo de un mayor compromiso externo, la reducción de la voluntad francesa de intervenir hizo aparecer el espectro de nuevas dificultades en los países africanos francófonos como la República Democrática del Congo, Guinea y Costa de Marfil. Este activismo europeo reducido en África fue paralelo a la creciente intervención de China en el continente, en términos que no prestaban importancia alguna a los derechos humanos. Una excepción positiva a la indiferencia de la UE hacia el cumplimiento por otros gobiernos de sus compromisos contraídos con ella, en materia de derechos humanos, fue el caso de Uzbekistán. Costó más de cuatro meses, pero en octubre, la UE decidió por fin suspender parcialmente su acuerdo de asociación y cooperación con este país debido a la negativa del presidente Karimov a permitir una investigación internacional sobre la matanza de Andiyán. Esta fue la primera vez que la UE suspendía un acuerdo de este tipo por motivos de derechos humanos; un precedente importante sobre el que construir pero también un triste comentario sobre la falta de seriedad con la que la UE suele tratar los requisitos de derechos humanos, legalmente vinculantes, contenidos en todos estos acuerdos.

La UE tomó la iniciativa en el exitoso esfuerzo de condenar a Uzbekistán ante la Asamblea General de la ONU. Además, la Unión impuso un embargo de armas a Uzbekistán y la prohibición de visado a una decena de altos cargos que se creía habían desempeñado un papel en la matanza, aunque, incomprensiblemente, no al propio presidente Karimov. Alemania permitió que el ministro del Interior uzbeko, el coronel general Zakirjan Almatov, una de las personas que se cree ordenaron la matanza de Andiyán, entrara en Alemania para recibir tratamiento médico, a pesar de la prohibición de los viajes. Dado que el motivo de la prohibición de los viajes era precisamente negar a estas personas el privilegio de este tipo de visitas, la conducta alemana cuestionó si las sanciones eran realmente parte de una estrategia coherente para lograr el cambio en Uzbekistán.

Aparte de sus relaciones comerciales y de ayuda, en los últimos años la UE ha comenzado a desempeñar un papel positivo en la organización de operaciones sobre el terreno en zonas de conflicto. A tenor de los cómputos actuales, hay al menos nueve misiones activas de la Política de Seguridad y Defensa Europea.¹ La UE contribuyó a obtener un acuerdo de paz para poner fin al feroz conflicto de Aceh² y proporcionó observadores para vigilar su cumplimiento, incluido el respeto a los derechos humanos. También envió policías para vigilar el cruce fronterizo de Rafah tras la retirada israelí de la franja de Gaza y facilitó asistencia al Estado de derecho en lugares como Georgia y la República Democrática del Congo.

Dadas las dificultades de la UE para hablar con una sola voz, los Estados miembros podrían haber tratado la postura común de la UE sobre asuntos exteriores de derechos humanos como una base y no como techo, es decir, como lo mínimo que harían por los derechos humanos, y no como el máximo. Eso podría haber sido el caso con países tan importantes como Rusia, China, EEUU y Arabia Saudí, con todos los cuales los miembros de la UE tienen políticas exteriores individuales activas además de su postura común. Sin embargo, en su mayor parte, la ausencia de liderazgo en materia de derechos humanos hacia estos países que había frustrado una acción común efectiva también se hizo visible en los acuerdos bilaterales.

La postura de la UE hacia Rusia en 2005 hizo que, en comparación, pareciera enérgica la defensa de los derechos humanos por parte de EEUU. Los negocios, la energía y otros intereses políticos dominaron las preocupaciones de la UE, instigadas por una indecorosa competición entre el primer ministro británico Blair, el presidente francés Chirac y el ex canciller alemán Schroeder para proclamar la cercanía de su relación con el presidente ruso

¹ En el momento de publicación de este artículo, son once las misiones de la Política de Seguridad y Defensa Europea de la UE (N. de la Ed.).

² Sobre el conflicto en Aceh ver Jordi Urgell, "¿Paz en Aceh?: retos locales, oportunidades globales", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2006, nº 93, pp. 157-173 (N. de la Ed.).

Putin. Alemania, por ejemplo, estaba preocupada por negociar la construcción de un gasoducto desde Rusia, que se acordó en septiembre, y quería el apoyo de Rusia para su intento de obtener un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Schroeder, que al parecer se entrevistó con Putin treinta y siete veces durante los años que fue canciller, siguió haciendo pocas referencias en público a la conducta de Rusia en materia de derechos humanos. Francia quería mantener unas relaciones cálidas para facilitar la cooperación en el Consejo de Seguridad, especialmente en relación con Oriente Medio.

En una cumbre UE-Rusia celebrada en octubre de la que fue anfitriona Gran Bretaña, que ocupaba la presidencia de la UE, los líderes reunidos, según la versión de la UE, se limitaron a “abordar con espíritu constructivo las novedades internas de la UE y Rusia, incluida la situación en Chechenia y las próximas elecciones que van a celebrarse ahí”, y “acogieron con beneplácito” la decisión de la UE de proporcionar asistencia económica al norte del Cáucaso como “otra señal más de la voluntad de la UE de cooperar en la región”. No hubo ninguna alusión en esta declaración embarazosamente positiva de que el problema central de Chechenia era la negativa de Rusia a poner fin a las atrocidades que cometen sus fuerzas. Siguiendo líneas similares, la UE no patrocinó una resolución que criticara la actuación rusa en materia de derechos humanos en Chechenia en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Respecto de China, dominaron de nuevo los negocios y otros intereses políticos. Francia y Alemania presionaron para que se levantara el embargo de armas que se había impuesto a China como protesta por la matanza de la plaza de Tiananmen, pese a que no se habían hecho avances en la rendición de cuentas de los funcionarios que ordenaron la matanza y el Gobierno chino se había negado a facilitar información sobre el número de fallecidos, heridos y detenidos. El embargo siguió debido a las enérgicas objeciones de seguridad de EEUU, respaldadas por Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Polonia y Suecia, entre otros. Gran Bretaña apoyó inicialmente la postura de EEUU, cambió de opinión bajo la presión de Francia y Alemania y luego la volvió a cambiar, después de que las amenazas chinas contra Taiwán hicieron indefendible el levantamiento del embargo. En noviembre, Alemania, con su nueva canciller, Angela Merkel, se declaró en favor de continuar con el embargo, dejando pocas posibilidades para que se levantase en un futuro próximo. Mientras tanto, la UE siguió negándose a patrocinar una resolución sobre China en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En cuanto a Arabia Saudí, el canciller alemán Schroeder visitó el país sin hacer ninguna mención en público de las reformas políticas. El primer ministro británico Blair realizó su visita en secreto. El Gobierno británico presionó con fuerza para que Arabia Saudí comprase armas a fabricantes británicos al mismo tiempo que guardaba un silencio casi absoluto sobre el abismal historial del reino en materia de derechos humanos. Francia recibió al prin-

cipe heredero Abdullah, ocasión que el presidente Chirac aprovechó para hablar en términos elogiosos de las “reformas”, denominándolas “un ambicioso programa de transformación”. También alabó las ya citadas elecciones municipales, con su ámbito limitado y la ausencia de candidatas y votantes femeninas, así como las “recientes novedades en el Consejo Consultivo”, que se habían limitado a una ampliación de 120 a 150 miembros, todos ellos designados, sin la presencia de ninguna mujer y sólo un pequeño aumento de la representación de las minorías (de dos a cuatro escaños).

**La estrategia de la UE por reparar con EEUU
los daños provocados por los desacuerdos por la invasión de Irak,
parece hacer caso omiso de las violaciones de derechos humanos
cometidas por el Gobierno estadounidense**

En lo que se refiere a las relaciones transatlánticas con EEUU, la UE estaba comprensiblemente ansiosa por reparar los daños provocados por los desacuerdos desencadenados por la invasión de Irak, pero su estrategia parecía incluir hacer, en gran medida, caso omiso de las violaciones de derechos humanos cometidas por EEUU. Durante la mayor parte del año, la UE, como colectivo, no expresó en absoluto su preocupación por la práctica estadounidense de hacer “desaparecer” a presuntos terroristas. Las únicas excepciones fueron las investigaciones nacionales abiertas en Italia, Alemania y Suecia sobre el papel de la CIA en la captura o atracción de sospechosos en sus territorios para su posterior envío a Egipto o Afganistán. La UE sólo se mostró más firme tras la indignación pública generalizada que desencadenaron las pruebas que se hicieron públicas en noviembre y que sugerían que EEUU estaba manteniendo centros secretos de detención cerca de aeropuertos en Polonia y Rumanía. Sólo entonces varios parlamentos y fiscales nacionales iniciaron investigaciones, la Comisión Europea abrió una investigación informal y los ministros de Asuntos Exteriores de la UE pidieron aclaraciones al Gobierno estadounidense sobre las actividades de la CIA en territorio de la UE. El Consejo de Europa inició una investigación formal y su Secretario General envió una excepcional petición formal de información sobre el asunto a los cuarenta y cinco Estados miembros.

Tras obtener la custodia de sus ciudadanos detenidos en Guantánamo, Gran Bretaña fue tan lejos que llegó hasta el punto de convertirse en un defensor de EEUU. El informe de derechos humanos de 2005 de Gran Bretaña hablaba de “cinco investigaciones [estadounidenses] importantes” sobre abusos contra presos que “concluyeron que los incidentes de abusos fueron resultado de la conducta de algunos sádicos y de un defecto de vigilancia de los mandos, y no el resultado de la política o de los procedimientos estadounidenses.” En

realidad, como ya se ha señalado, la política estadounidense es someter a los detenidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, cuando no a la tortura. Mientras tanto, ninguna de la docena de autoinvestigaciones sobre abusos cometidos en el pasado iniciadas por la Administración Bush fue independiente, no digamos exhaustiva: sólo una examinó el papel de los altos cargos del Pentágono, y fue dirigida por miembros del propio Comité Asesor de la Junta Política de Defensa del secretario de Defensa Rumsfeld; sólo una estudió el papel de la CIA y fue dirigida por el propio inspector general de la agencia; y ninguna analizó el papel desempeñado por los altos cargos de la Casa Blanca. La Administración Bush se opuso a crear un grupo independiente con miembros de los dos partidos para estudiar los abusos cometidos en los interrogatorios, similar a la Comisión del 11-S, y se negó a nombrar un fiscal especial, pese a que el fiscal general Alberto Gonzales, arquitecto central de la política de interrogatorios de la Administración, incurría en un evidente conflicto de intereses.

La UE amenazó con desobedecer abiertamente las normas de derechos humanos en su propio trato a los refugiados e inmigrantes. El derecho internacional en materia de refugiados exige que los gobiernos concedan a cualquier solicitante de asilo una determinación justa de su petición y lo proteja de la devolución a un lugar donde sufra persecución o tortura. Pero en un esfuerzo para disuadir a los solicitantes de asilo de pedir refugio en Europa, la UE persiguió políticas que trasladarían a los países vecinos –como Libia y Ucrania– la responsabilidad de tramitar las peticiones de asilo, acoger a los refugiados y gestionar la inmigración. Ello pese a que estos países han demostrado su falta de capacidad incluso para proteger los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo e inmigrantes en sus territorios, no digamos para proporcionar una determinación imparcial de las peticiones de asilo. Libia, por ejemplo, ni siquiera tiene leyes con las que su poder judicial pueda evaluar las peticiones de asilo.

El nefando papel de Rusia y China

Del mismo modo que la naturaleza aborrece el vacío, los gobiernos llenan los vacíos de liderazgo. En este caso, Rusia y China están sumamente deseosos por afirmarse ante la ausencia de un liderazgo firme de Occidente en materia de derechos humanos, pero sus intervenciones han sido todo menos útiles. Uzbekistán ilustra el problema. Menos de dos semanas después de la matanza, por el gobierno de este país, de un gran número de manifestantes en Andiyán, en mayo, China dio la bienvenida, incluidas las 21 salvas de saludo, al presidente uzbeko Karimov en Pekín para una visita de Estado. En noviembre, precisamente cuando Uzbekistán finalizaba un juicio para demostrar supuestamente que sus tropas nunca habían cometido una matanza en Andiyán, Rusia invitó a Karimov a Moscú para poner las iniciales a un pacto de defensa mutua. En julio, el Secretario General de la

Organización de Cooperación de Shanghai, que incluye a China, Rusia y varios países del Asia Central, culpó de la matanza de Andiyán a “terroristas” y no a las propias fuerzas de seguridad de Uzbekistán, mientras los presidentes Putin y Hu anunciaban paquetes económicos de miles de millones de dólares para Uzbekistán.

Rusia está actuando de forma similar en toda la antigua Unión Soviética. Temerosa de las corrientes democráticas que desembocaron en el derrocamiento de los gobiernos antes aliados de Georgia, Ucrania y Kirguistán, Rusia prestó su apoyo a autores de abusos como los presidentes Alexander Lukashenko, de Bielorrusia e Ilham Aliev, de Azerbaiyán. Sostuvo que las fraudulentas elecciones presidenciales celebradas en noviembre de 2004 en Ucrania habían sido libres y justas, y Putin llamó al entonces primer ministro Viktor Yanukovich para felicitarle por su “victoria” poco después de finalizada la votación. Tras las elecciones parlamentarias de noviembre de 2005 en Azerbaiyán, que según parece ganó el partido de Aliev, el presidente Putin las calificó de “éxito” a pesar de que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) declaró que no habían cumplido los requisitos internacionales para considerarse como elecciones democráticas.

Rusia también ha intentado reducir la influencia positiva de la OSCE, que está desempeñando un papel central al presionar a favor de unas elecciones libres y justas en toda la antigua Unión Soviética y de que se haga mayor énfasis en las cuestiones de seguridad. Ha insinuado que operaciones de la “dimensión humana” de la OSCE como la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales deberían ser abordadas por “consenso” de los Estados miembros, lo que facultaría que Moscú vetase cualquier iniciativa que no le gustara. Rusia también amenazó en octubre con recurrir a una maniobra de procedimiento que habría detenido el rápido avance hacia un Consejo de Derechos Humanos de la ONU creíble que sustituyera a la desacreditada Comisión de Derechos Humanos.

En cuanto a China, su crecimiento económico y su búsqueda de recursos naturales, combinados con su política declarada de “no injerencia en asuntos internos”, hicieron que reforzase a regímenes corruptos y represivos de África, América Latina y Asia, en perjuicio de los habitantes de estas regiones. Deseoso de hacer negocios con cualquiera, el Gobierno chino lanzó una cuerda de salvamento económico a gobiernos, como los de Sudán y Zimbabwe, autores de graves abusos. Al comprar petróleo y conceder préstamos masivos respaldados por el petróleo, Pekín también cerró los ojos a la corrupción de gobiernos irresponsables como el de Angola. Esta masiva inyección de dinero en efectivo ayudó a Angola a resistirse a las medidas anticorrupción que intentó imponer el Fondo Monetario Internacional. China proporcionó apoyo económico y militar al Gobierno sudanés pese a que estaba realizando una limpieza étnica masiva en Darfur, al mismo tiempo que Pekín lograba suavizar las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que amenazaban con

imponer sanciones contra Jartum por sus atrocidades en Darfur. Las personas más desfavorecidas de África sufrieron aún más porque Pekín, en sus tratos con sus gobiernos, mostró esta indiferencia hacia su situación.

China es, de forma creciente, también un país donante, pero sin ejercer la presión concomitante para que se respeten los derechos humanos que, al menos teóricamente, acompaña la ayuda occidental. Como dijo el presidente Hu: “proporcionar ayuda a los países africanos sin condiciones políticas [...] es una parte importante de la política de China hacia África.” La opinión de China de que las condiciones en materia de derechos humanos constituyen una injerencia política injustificada reduce significativamente las oportunidades para que esta ayuda beneficie a las personas que más la necesitan.

Darfur y la Unión Africana

No cabe duda de que la continuación del despliegue de tropas de la Unión Africana (UA) en Darfur en 2005 salvó vidas. Sin embargo, la decisión tardía de la UA –una organización nueva y deficientemente equipada– de permitir a los países occidentales que proporcionaran apoyo logístico y de otro tipo hizo que se perdieran muchas vidas que se podrían haber salvado. El contingente de siete mil tropas y policías civiles de la UA que finalmente se desplegaron en octubre en Darfur no fue lo bastante grande como para crear las condiciones de seguridad necesarias para que alrededor de dos millones de desplazados regresaran a sus hogares sin peligro.

Gran parte de la violencia que continuó afectando Darfur se debió al Gobierno sudanés, sobre todo a su negativa a desarmar y desmovilizar a su milicia por poderes, los *yanyawid*, y poner fin a la impunidad con la que actúa en Darfur. El Gobierno de Sudán también puso numerosos obstáculos en el camino de la fuerza de la UA, como negarse durante meses a permitir que la UA importase vehículos blindados de transporte de personal para la protección de sus tropas y de la población civil. Sin embargo, la propia UA tiene parte de culpa, pues su interpretación de su mandato fue anémica: mostró demasiada poca voluntad para moverse agresivamente cuando fue necesario a fin de proteger a las personas. Además, al insistir en manejar Darfur –deseo que la comunidad internacional, preocupada por otras partes del mundo, estaba muy dispuesta a conceder– la UA alivió a gobiernos más poderosos de cualquier presión inmediata para desplegar sus propias tropas.

China dió apoyo económico y militar al Gobierno sudanés pese a la limpieza étnica en Darfur

Los Gobiernos de EEUU, Canadá y Europa desempeñaron papeles de apoyo en Darfur. Los funcionarios hablaron en reiteradas ocasiones de los continuos homicidios y violaciones que se estaban cometiendo, y enviaron emisarios periódicamente a Jartum y Darfur, pero la preocupación por Irak y Afganistán hizo que la aportación de tropas de EEUU, la UE o la OTAN no tuviera ninguna posibilidad política. Como resultado, los gobiernos occidentales y la comunidad internacional en su conjunto dejaron Darfur en las manos de las tropas de la UA y no aprovecharon la oportunidad para implementar forzosamente la “responsabilidad internacional de proteger” a los civiles en peligro grave recientemente respaldada. A finales de año, seguía sin haber perspectivas de que los residentes desplazados forzosos de Darfur pudieran regresar a sus hogares sin peligro y de que se pusiera fin a la “limpieza étnica”.

Si la UA no puede alinear con rapidez la fuerza sustancialmente mayor que hace falta para hacer cumplir un mandato de protección completo y permitir el retorno sin riesgo de los desplazados, la comunidad internacional tiene la obligación de enviar tropas para reforzar la presencia militar y civil de la UA, si es necesario bajo la bandera de la ONU. Mientras tanto, la comunidad internacional debe ejercer una intensa presión sobre el Gobierno sudanés para que permita el despliegue de una fuerza mayor, si es necesario con tropas no africanas, y deje de obstruir la labor de protección de las fuerzas desplegadas. En una señal inquietante, la propia Unión Africana rebajó esa presión en noviembre al ayudar a bloquear una votación en la Asamblea General de la ONU que habría condenado a Sudán por su responsabilidad sobre las atrocidades de Darfur.

Cuando se redactan estas líneas, la Unión Africana afrontaba un importante desafío adicional respecto de Darfur: su próxima cumbre, que iba a celebrarse en enero de 2006 en Jartum, y donde Sudán intentará obtener la presidencia de la UA. Si el presidente sudanés El Bashir llegase a liderar la UA, la misión de ésta en Darfur afrontaría contradicciones insostenibles, y los civiles de Darfur correrían el mayor riesgo mayor desde que la UA se desplegó en la región. Permitir que un gobierno asesino como el de Sudán lidere la UA convertiría en una farsa los compromisos declarados de la UA con los derechos humanos y menoscabaría la credibilidad que necesita para trabajar efectivamente en todo el continente.³

Con la creación de la Unión Africana, las naciones de África se diferencian favorablemente de las de otras regiones como Asia y Oriente Medio, que siguen careciendo de un mecanismo multilateral comparable para abordar los conflictos y promover los derechos humanos. Al mismo tiempo, la UA sigue sufriendo el amiguismo y la falta de principios que aquejaba a su predecesora, la Organización de la Unidad Africana. La UA hizo intervenciones modestas en Burundi, Togo, Zimbabue y la República Democrática del Congo en 2005.

³ Finalmente en la Cumbre celebrada en enero de 2006 fue elegido presidente de la Unión Africana Denis Sassou Nguesso, presidente de Congo (N. de la Ed.).

Actuando inicialmente de forma efectiva en Togo, la UA, y especialmente el presidente nigeriano Olusegun Obasanjo, condenaron el golpe de Estado de febrero y amenazaron con imponer sanciones cuando Faure Gnassingbe intentó ocupar la presidencia tras la muerte de su padre sin celebrar elecciones. Sin embargo, cuando se celebraron los comicios unos dos meses después, la UA no condenó los actos bien documentados de intimidación, violencia y fraude electoral masivo.

La UA, apoyada por una fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU, facilitó una mejora significativa de la situación en Burundi, donde la sanguinaria guerra civil ha perdido sustancialmente fuerza. Por otra parte, la UA sólo ha logrado enviar emisarios al presidente Mugabe de Zimbabue, sin ejercer una presión significativa sobre él, ni siquiera cuando, a partir de mayo, ordenó la destrucción por motivos políticos de miles de hogares en las barriadas marginales urbanas, generando una crisis humanitaria. En la República Democrática del Congo, la UA ha hablado de abordar la cuestión políticamente delicada de los combatientes extranjeros en el país, pero aún no ha actuado. En Costa de Marfil, la UA ha ignorado la importancia de cuestiones de justicia y rendición de cuentas que probablemente sean esenciales para una paz duradera. Mientras tanto, ciertos líderes poderosos, como el primer ministro Meles Zenawi de Etiopía, eludieron totalmente la presión de la UA, pese a que, poco dispuesto a aceptar las victorias de la oposición en las primeras elecciones reñidas celebradas en el país en mayo, hizo que la policía matara a decenas de manifestantes y detuviera a miles de simpatizantes de la oposición.

Con la Unión Africana, África se diferencia favorablemente de Asia y Oriente Medio, que carecen de un mecanismo multilateral comparable para abordar los conflictos y promover los derechos humanos

Justicia internacional

El sistema emergente de justicia internacional dio importantes zancadas en 2005, ayudando a cubrir algunos de los vacíos dejados por el decreciente apoyo gubernamental a los derechos humanos. El hecho más destacado fue que la Corte Penal Internacional (CPI) hizo públicos en octubre sus primeros autos de procesamiento. Los objetivos eran Joseph Kony y otros cuatro líderes del Ejército de Resistencia del Señor (ERS), el conocido grupo rebelde ugandés que ha creado toda una fuerza militar secuestrando niños y obligándolos a cometer todo tipo de atrocidades. Los procesamientos se toparon con las objeciones predecibles de quienes alegaron que perturbarían el proceso de paz ugandés, pero la mayoría de los observadores estimaban que el proceso de paz estaba moribundo, y que era más un

instrumento para que el ERS ganase tiempo y se reagrupara que un esfuerzo consciente para alcanzar un acuerdo con el Gobierno ugandés. De hecho, al deslegitimar aún más a la dirección del ERS, cabría decir que los procesamientos acelerarán el final de la guerra al hacer políticamente más difícil para el Gobierno sudanés seguir dando refugio al ERS en el sur de Sudán, especialmente si Jartum cede el poder ahí al Ejército de Liberación Popular de Sudán como parte del propio proceso de paz sudanés.

La Corte Penal Internacional recibió un importante impulso en marzo, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU le dio competencia para juzgar las atrocidades cometidas en Darfur. El principal obstáculo para la acción del Consejo de Seguridad fue EEUU, dada la hostilidad ideológica de la Administración Bush hacia el tribunal debido a su poder teórico para enjuiciar a ciudadanos estadounidenses por genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en territorio de un gobierno que haya ratificado el tratado de la CPI. Alemania inició el proceso de superar esa resistencia liderando el esfuerzo ante el Consejo de Seguridad, en septiembre de 2004, para establecer una comisión de investigación de la ONU sobre la limpieza étnica en Darfur. La comisión recomendó en enero de 2005 que el Consejo de Seguridad remitiera la situación de Darfur a la CPI.

La Administración Bush luchó para sugerir alternativas a la CPI, desde añadir una sala al Tribunal Penal Internacional para Ruanda, sobrecargado de trabajo, hasta la improbable perspectiva de crear desde cero un nuevo Tribunal Penal Africano. Washington consideraba estas alternativas preferibles porque, aun cuando fueran menos eficaces, tenían menos probabilidades de tener jurisdicción sobre ciudadanos estadounidenses. El firme respaldo dado a la CPI por muchos de los miembros africanos, así como el de la UE, y especialmente de Francia, contribuyó a ir más allá de estas opciones inferiores. Gran Bretaña también desempeñó un papel útil en las negociaciones. Ante la situación de tener que elegir entre conceder una inmunidad efectiva a los asesinos de Jartum y aceptar la jurisdicción de la CPI sobre Darfur, EEUU se abstuvo, junto con China, de votar en la resolución sobre la CPI en el Consejo de Seguridad, lo que permitió su adopción. Rusia votó a favor. Esa votación hizo que la CPI se convirtiera a partir de ese momento en una opción realista para enjuiciar incluso a tiranos cuyos gobiernos no hayan ratificado el tratado de la CPI.

Pero la Administración Bush siguió adoptando medidas extraordinarias para evitar cualquier posibilidad de que la Corte ejerciera su jurisdicción sobre ciudadanos estadounidenses. Washington continuó chantajeando a los gobiernos para que aceptaran acuerdos bilaterales de inmunidad en los que se comprometen a no enviar nunca a un estadounidense a la CPI. E insistió en que los Estados que no eran partes de la CPI tienen la jurisdicción exclusiva sobre sus nacionales en Darfur.

La CPI nunca fue el tribunal adecuado para juzgar a Sadam Husein y sus secuaces en el depuesto Gobierno iraquí porque cometieron la mayor parte de sus crímenes antes del 1

de julio de 2002, cuando entró en vigor la jurisdicción de la CPI. Pero el temor a que nuevos tribunales internacionales pudieran legitimar la justicia multilateral fue parte de la razón por la que la Administración Bush insistió en que los antiguos dirigentes de Irak fueran juzgados por un tribunal encabezado por iraquíes. EEUU mantuvo tozudamente esa decisión en 2005, aunque el Tribunal Especial iraquí estaba aquejado de múltiples problemas, incluidos su susceptibilidad a la injerencia política del nuevo gobierno iraquí, la falta de experiencia de sus miembros en juicios complejos, las inquietantes deficiencias en sus procedimientos adoptados y su dificultad para proteger a quienes intervinieran en sus actuaciones. Un tribunal dirigido internacionalmente, como el tribunal mixto internacional-nacional utilizado en Sierra Leona, podría haber superado la mayor parte de estas dificultades, si no todas.

Mientras tanto, el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia hizo enormes avances en la detención de sospechosos procesados. La presión de EEUU y de la Unión Europea sobre Serbia desembocó en la entrega, entre octubre de 2004 y abril de 2005, de catorce personas que habían sido procesadas pero que seguían en libertad. Con la detención de estos procesados, habían comparecido ante el tribunal 131 sospechosos, y sólo nueve seguían libres, aunque entre ellos había figuras tan destacadas como el jefe del Estado Mayor del ejército serbobosnio Ratko Mladic, el presidente serbobosnio durante la guerra, Radovan Karadzic, y el general croata Ante Gotovina.

El Tribunal de Ruanda también mejoró de forma significativa el ritmo de sus enjuiciamientos en 2005, aunque siguió centrándose exclusivamente en el genocidio y, de forma inquietante, aún no había dictado autos de procesamiento por las atrocidades cometidas por el Frente Patriótico Ruandés (FPR). España intervino en este vacío con la apertura de una investigación sobre una decena de cargos del FPR. De forma similar, Bélgica procesó a Hissene Habre, dictador del Chad en la década de 1980, cuyos asesinatos masivos y torturas no están cubiertos por la jurisdicción de ningún tribunal internacional existente. Tras haber prometido en varias ocasiones que extraditaría a Habre si éste era procesado en Bélgica, el presidente de Senegal Abdoulaye Wade sufrió una quiebra de voluntad en noviembre y remitió el asunto a la Unión Africana para que lo resolviera.

En cuanto al Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL), su procesado más importante, el ex presidente de Liberia Charles Taylor, siguió disfrutando de un cómodo exilio en Nigeria. En junio de 2004, el Tribunal había revelado el procesamiento de Taylor por su apoyo a los brutales rebeldes del Frente Unido Revolucionario, conocidos por el asesinato, la violación y la mutilación de extremidades de sus numerosas víctimas durante la guerra civil de Sierra Leona.

El presidente nigeriano Obasanjo hizo un servicio al conceder refugio a Taylor en agosto de 2003 para allanarle la salida de Liberia sin que hubiera más derramamientos de san-

gre. Pero como reafirmó el Consejo de Seguridad de la ONU en noviembre del 2005, ese refugio iba a ser sólo temporal. En el curso de 2005 también pidieron a Obasanjo que entregase a Taylor para ser juzgado el Parlamento Europeo en febrero; el Congreso de EEUU en mayo; el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en julio, y la Unión de Río Mano, integrada por Guinea, Liberia y Sierra Leona, también en julio.

No obstante, más de dos años después de la huida de Taylor de Liberia, el presidente Obasanjo se negó porfiadamente a entregarlo al TESL. Obasanjo alegó que acataría la solitud de un Gobierno liberiano elegido democráticamente de que entregara a Taylor para ser juzgado, pero ese planteamiento pasaba la pelota a un nuevo gobierno que podría temer legítimamente las represalias de los numerosos aliados violentos de Taylor en Liberia. También es de esperar que el presidente liberiano Ellen Johnson-Sirleaf, recién elegido en noviembre, haga esta petición, pero si Obasanjo fuera un verdadero hombre de Estado, se ocuparía él mismo del asunto en lugar de esconderse tras el nuevo presidente de Liberia. La Unión Africana, por su parte, debería fomentar esta iniciativa, pero en lugar de buscar una victoria para la justicia y el Estado de derecho –metas aparentes de la organización–, en 2005 algunos líderes de la Unión parecían más preocupados por sentar un precedente que algún día podría facilitar su propio enjuiciamiento.

La justicia avanzó muy poco en Timor Oriental. Debido a la ausencia de apoyo político y económico, el tribunal de la ONU en este país fue clausurado en mayo, seis años después de su creación. El tribunal logró enjuiciar y condenar a un número significativo de miembros de milicias de Timor Oriental, pero la mayoría de los indonesios procesados, incluido el general Wiranto, ex ministro de Defensa y comandante de las fuerzas armadas indonesias, seguía en libertad en Indonesia, sin ser procesado ni juzgado. Mientras, tanto el Consejo de Seguridad de la ONU como el secretario general de la organización, Kofi Annan, cediendo ante Indonesia como potencia regional e importante aliado contra el terrorismo, siguieron reteniendo un informe encargado por el secretario general que había recomendado mantener con vida el tribunal. El informe también recomendaba la creación de un tribunal penal internacional si Indonesia seguía sin colaborar en el frente de la justicia, pero el Consejo de Seguridad devolvió el informe al secretario general sin emprender acciones.

Naciones Unidas

Cualquier análisis del papel de Naciones Unidas en materia de derechos humanos debe dividir la institución en dos partes esenciales. Por una parte está la Secretaría y sus agencias operativas, y por otra, una serie de salas de conferencias donde se reúnen las naciones del mundo para abordar una amplia gama de cuestiones. Kofi Annan es sin duda el más comprometido con la promoción de los derechos humanos de todos los secretarios genera-

les que ha conocido la organización. Por ejemplo, por medio de sus intervenciones personales sobre Darfur (incluidas al menos dieciséis declaraciones sobre la situación en el 2005), Annan luchó por mantener la atención hacia la crisis en curso y dar lugar a nuevas acciones correctivas. Su labor en materia de derechos humanos contó con la ayuda de Louise Arbour, una alta comisionada para los derechos humanos enérgica y de principios, cuya labor de establecer una misión de observación en Nepal y para informar sobre la violencia en Uzbekistán fue especialmente útil.

También en 2005, un nuevo informe sobre seguridad humana publicado por la Universidad de la Columbia Británica ofreció argumentos convincentes de que los esfuerzos internacionales para abordar los conflictos están salvando vidas. Como es lógico, las omisiones de actuación en crisis de derechos humanos siguieron ocupando los titulares de la prensa, pero en muchos lugares, como Liberia, donde los combates habían disminuido y se celebraron unas elecciones con éxito, la intervención internacional contribuyó a poner fin a las muertes y a lanzar gobiernos democráticos respetuosos de la ley. La rápida expansión de la diplomacia preventiva y de las misiones para el mantenimiento de la paz de la ONU sugiere que una respuesta multilateral a las crisis a veces puede superar el vacío de liderazgo de algunos de los miembros más poderosos de la ONU. Sin embargo, es probable que siga siendo esencial el liderazgo de una potencia importante para que sea significativo el apoyo de la cumbre de la ONU a la “responsabilidad de proteger” a los civiles en peligro grave.

En cuanto a las Naciones Unidas como foro gubernamental, los resultados fueron, en el mejor de los casos, desiguales. En el lado positivo, finalmente se aceptó que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se había convertido en una bochornosa vergüenza que desacredita a toda la organización. Con un gran número de sus cincuenta y tres escaños ocupados por gobiernos que cometen brutales abusos, la Comisión funcionaba menos para promover los derechos humanos que para garantizar la parálisis, protegiendo de las críticas a casi cualquier gobierno (salvo Israel), con independencia de sus abusos.

Lamentablemente, este creciente consenso desembocó en poco más que en una declaración de que la Comisión debe ser sustituida por un Consejo de Derechos Humanos más eficaz. A finales de noviembre aún no había ningún acuerdo sobre cómo debía constituirse dicho Consejo.⁴ Lo que es más importante, seguía habiendo muchas disputas sobre cómo mejorar la calidad de los miembros del Consejo.

⁴ Finalmente el 15 de marzo de 2006 el nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU fue aprobado por la Asamblea General por una amplia mayoría y con el voto en contra de Estados Unidos. Un total de 170 países votaron a favor mientras que Estados Unidos, Israel, Islas Marshall y Palau lo hicieron en contra; Irán, Venezuela y Bielorrusia se abstuvieron (N. de la Ed.).

Gran parte del problema con los miembros de la Comisión radica en la práctica de permitir que cada región imponga qué gobiernos ocuparán los escaños que se les asignan sin ninguna aportación del resto del mundo. Cada región suele proponer una “lista limpia” –el mismo número de candidatos que escaños disponibles–, lo que hace discutible la ulterior elección de la ONU. Debido a que la composición de estas listas queda por tanto en manos de negociaciones en la trastienda, muchas veces las cualificaciones en materia de derechos humanos de los candidatos han tenido poco que ver en el proceso de nominación. De hecho, dado que los gobiernos que cometen abusos solían dar más importancia a evitar la condena de la Comisión que los gobiernos que respetan los derechos, se tomaban el tira y afloja más en serio y por tanto, tendían a imponerse.

Gran parte del problema con los miembros de la Comisión de Derechos Humanos radica en permitir que cada región imponga qué gobiernos ocuparán los escaños

Hay varias posibles soluciones para poner fin a esta carrera a peor. La más obvia sería insistir en que cada región proponga más candidatos que plazas que tiene asignadas –quizá el doble–, asegurando así una opción real cuando se celebren elecciones. Exigir una votación candidato por candidato –en lugar de toda una lista– permitiría que el resto de las naciones del mundo tuviera al menos la posibilidad de eliminar con sus votos a los candidatos inadecuados. Exigir a los candidatos que se presenten a la elección al Consejo que obtengan una mayoría de dos tercios de los Estados miembros de la ONU haría mucho menos probable que pudieran ser elegidos los autores de los peores abusos. Reservar un pequeño número de escaños “en general”, disponibles por orden de llegada para cualquier región que haya logrado ocupar todos los escaños que se le han asignado, sería un incentivo para mejorar aún más la calidad de los candidatos.⁵

La dificultad para resolver estas cuestiones y avanzar en la creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos dejó la embarazosa perspectiva de que la Comisión, una institución que ya está totalmente desacreditada, pudiera reunirse de nuevo en marzo y

⁵ En marzo de 2006 la Asamblea General de la ONU designó a Cuba como uno de los miembros que formarán parte del Consejo, en el que también estarán otros países de dudosa reputación respecto al respeto de los derechos humanos como China, Pakistán, Arabia Saudí y Rusia. El voto de los 191 miembros de la ONU fue secreto y todos los elegidos contaron con el apoyo de más de 96 países, el mínimo necesario, para ocupar uno de los 47 puestos en el Consejo, que están divididos por zonas geográficas: 13 corresponden a África, 13 a Asia, ocho a América Latina, siete a los países occidentales y seis a Europa del Este. Junto a Cuba, el bloque latinoamericano estará integrado por Brasil, Argentina, México, Perú, Guatemala, Uruguay y Ecuador. Venezuela, que aspiraba a un puesto, no logró suficientes votos (N. de la Ed.).

abril, no sólo para supervisar una transferencia de responsabilidades y su disolución, sino para realizar sus actividades habituales. Este fracaso colectivo de voluntad política sólo daría nueva munición a los críticos de Naciones Unidas.

La importante cumbre de líderes mundiales convocada por Naciones Unidas en septiembre para conmemorar el 60 aniversario de la organización fue, en muchos aspectos, una decepción. Su aportación más importante fue dar un imprimatur oficial al concepto patrocinado por Canadá de una “responsabilidad de proteger” a las personas en peligro de sufrir la pérdida de la vida en gran escala, aunque sigue quedando mucho por hacer para convertir en realidad ese compromiso, como la creación de una fuerza de reacción rápida en estado de alerta. En un apoyo tácito a la visión de Kofi Annan de que los derechos humanos han de unirse a la seguridad y al desarrollo como uno de los tres pilares del sistema de la ONU, la cumbre también se comprometió a aumentar en gran medida el presupuesto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los intentos para condenar el terrorismo en todas sus formas encallaron en los sempiternos intentos de algunos de justificar los ataques deliberados contra civiles en casos de liberación nacional o luchas contra la ocupación, y en los esfuerzos de muchos gobiernos occidentales para excluir el concepto de terrorismo patrocinado por el Estado.

John Bolton, el nuevo embajador estadounidense ante Naciones Unidas, desempeñó un papel especialmente poco afortunado durante las negociaciones de la cumbre. Cuando concluían dichas negociaciones, el recién llegado embajador introdujo cientos de enmiendas de última hora, muchas de ellas concebidas para eximir a EEUU de cualquier obligación vinculante. El extremismo de sus intervenciones abrió las puertas para que otros gobiernos permitieran dar rienda suelta a sus peores tendencias, y aparentemente se deshicieron algunos compromisos ya acordados, incluidos algunos relativos a numerosos aspectos del Consejo de Derechos Humanos. Gran parte de la culpa la tuvieron también diversos gobiernos obstructionistas, como los de Cuba, Argelia, Zimbabue, Bielorrusia, Pakistán, Rusia y Venezuela, que se aprovecharon de la confusión para debilitar cualquier iniciativa que pudiera mejorar el cumplimiento de las normas de derechos humanos.

La cumbre tampoco alcanzó ningún acuerdo sobre un plan para ampliar el Consejo de Seguridad de la ONU, incluido el de añadir varios nuevos escaños permanentes que reflejaran los cambios de poder acaecidos desde los años cuarenta. La competencia por esos escaños permanentes resultó especialmente contraproducente para el respeto a los derechos humanos, puesto que algunos de los contendientes más destacados –Alemania, Japón, Nigeria y Sudáfrica– estaban deseando no hacer ni decir nada que pudiera ofender a sus posibles partidarios. La reticencia de Sudáfrica y Nigeria a hacer enemigos tuvo un efecto especialmente nocivo en las actividades en materia de derechos humanos de la Unión Africana.

Reflexiones finales

Por alentadores que hayan sido algunos de los acontecimientos de 2005, no pudieron ocultar los numerosos compromisos que afectan a la defensa de los derechos humanos derivados de la lucha contra el terrorismo. No hay duda de que el terrorismo representa hoy una amenaza grave. Todos los gobiernos tienen la obligación de adoptar medidas eficaces para hacer frente a este peligro mortal. Pero la gravedad de la amenaza no justifica el abierto desacato de las normas de derechos humanos al que la respuesta de ciertos gobiernos ha dado lugar. Muchos gobiernos han experimentado graves amenazas para la seguridad, desde la invasión hasta la guerra civil, que ponen en peligro las vidas de sus ciudadanos. La actual amenaza del terrorismo se diferencia únicamente en que los ciudadanos de las principales potencias occidentales ocupan un lugar destacado entre las víctimas. Tras predicar durante muchos años que todos los gobiernos deben responder a las amenazas para la seguridad dentro de los límites de las normas de derechos humanos, estos gobiernos occidentales no deberían sorprenderse de que las alarmas de la hipocresía suenen con fuerza cuando alegan preocupaciones de seguridad para defender sus propias transgresiones en materia de derechos humanos.

Debido a la enorme influencia de los gobiernos occidentales, y a su importancia como partes importantes en la defensa mundial de los derechos humanos, esta hipocresía oficial ha perjudicado de forma sustancial la causa de estos derechos. Reduce la capacidad de convicción de estos gobiernos cuando sí se alzan en nombre de los derechos humanos, pues debilita la fuerza efectiva de las normas internacionales que vulneran. Que estos compromisos en derechos humanos son innecesarios –que debilitan en lugar de promover la campaña contra el terrorismo– hace que la conducta de las principales potencias occidentales sea aún más trágica. Hace falta con urgencia un liderazgo inteligente, que los líderes gubernamentales que aún abrazan los derechos humanos se alcen, rechacen este enfoque erróneo para combatir el terrorismo y reafirmen que incluso en medio de una grave amenaza para la seguridad, el respeto a los derechos humanos es bueno para todos.

El papel que desempeña Washington en la degradación en curso del liderazgo en materia de derechos humanos es especialmente peligroso. Ahora que la responsabilidad por el uso de la tortura y de tratos inhumanos ya no se puede achacar con verosimilitud a percances de soldados de baja graduación del turno de noche, es el momento de que la Administración Bush reconozca lo erróneo de sus políticas de interrogatorio y asuma el respeto a los derechos humanos como un imperativo moral, legal y pragmático. Hará falta la presión de los ciudadanos de EEUU, y también de amigos y aliados de todo el mundo. Por el bien de la causa de los derechos humanos, y por la seguridad de quienes corren el peligro de sufrir ataques terroristas, es esencial la reevaluación y la revocación de las vergonzosas políticas de Washington.

**Entrevista a Tzvetan Todorov: Europa contra
la tentación del imperio**

Jean-Paul Marthoz

109

Entrevista

JEAN-PAUL MARTHOZ

Entrevista a Tzvetan Todorov: Europa contra la tentación del imperio*

Traducción de Leandro Nagore

¿Debería Europa volver a convertirse en hiperpotencia? ¿En qué se diferencia de EEUU? ¿Qué ejemplo puede dar al mundo? Las respuestas de Tzvetan Todorov, filósofo, historiador y uno de los grandes representantes del estructuralismo junto a Roland Barthes, nos proponen en este texto una reflexión sobre las bases de las sociedades europeas. Nacido en Bulgaria, pero asentado en París desde 1963, Tzvetan Todorov es director honorario de investigación del Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CNRS) e "inventor" del concepto de "potencia tranquila" referido a Europa.

Pregunta: Mientras la Unión Europea, sacudida por las divisiones que suscitó la guerra en Irak, se preguntaba por su papel internacional, usted inventaba el concepto de "Europa, potencia tranquila". En este mundo de tensiones y de frenesí ¿es posible que una potencia sea realmente tranquila?

Respuesta: Este concepto surge de una constatación: la Unión Europea ya no aspira a ningún proyecto imperial. No obstante, tiene que ser una potencia ya que, si quiere garantizar la independencia de su proyecto económico y político, debe poder asumir ella misma su propia defensa. Si no, ante cualquier crisis, como lo ha sacado a relucir la guerra en Irak, se verá obligada a alinearse.

Jean-Paul Marthoz es director editorial de la revista belga *Enjeux Internationaux*.

* Entrevista publicada originalmente en *Enjeux Internationaux*, N° 12, segundo trimestre 2006. Se cuenta con autorización para su reproducción.

Sin embargo, no debe llevar la lógica de ser potencia hasta el límite. Sus pueblos y sus gobiernos rechazarían radicalmente este papel, al contrario que en EEUU, donde la población contempla el proyecto imperial con cierta benevolencia. Sólo EEUU se puede definir como hiperpotencia, dispuesta a intervenir militarmente en cualquier lugar.

P: Más concretamente, ¿cómo llevar a la práctica el concepto de “potencia tranquila”?

R: Europa debe desarrollar su capacidad para controlar las situaciones de paz y de guerra dentro de sus fronteras de una forma total y absoluta. En el consiguiente espacio intra-europeo serían inaceptables e imposibles guerras civiles como las que azotaron la ex-Yugoslavia en la década de los noventa. Además, debe disponer de una fuerza de intervención rápida para poder operar fuera de este perímetro, en función de las necesidades de sus aliados, o para poner fin a un genocidio en curso.

No obstante, debería abstenerse de aspirar a un papel de árbitro global del planeta. Europa, una potencia regional, debería definir una vía distinta, que no pase por una actitud puramente de fuerza y que pueda convertirse en un ejemplo para el mundo entero.

P: Por tanto, ¿usted no propone un modelo pacifista?

R: Europa goza de una gran madurez política, ganada a un precio elevadísimo a lo largo de una larga historia de batallas y de guerras, sobre todo en el siglo XX —el más sangriento de todos—. La lección que ha aprendido de todo ello ha conseguido introducirse en su memoria colectiva, en su herencia y en su identidad. Pero no se trata de pacifismo. Este último concepto es, o bien una falsa idea —en el mundo reinaría la educación y el civismo—, o bien una elección inmoral, como si ningún ideal fuese lo suficientemente digno como para ser defendido con las armas. Nosotros nos aferramos a nuestras decisiones y no estamos dispuestos a abandonarlas.

P: ¿Cómo podría esta Europa contemplar sus relaciones con EEUU?

R: Los atentados del 11-S tuvieron por blanco a EEUU, pero tampoco hay que engañarse: estaban dirigidos a todo Occidente —América del Norte junto con Europa Occidental, y más allá—. Yo no veo, que en la situación actual, EEUU y la Unión Europea estén enfrentados. Europa seguirá manteniendo una asociación militar privilegiada con EEUU, pero ¿implica esto que deba contentarse con un papel auxiliar como el que desempeña actualmente?

Nuestro mundo es multipolar, existe un espacio entre el “están conmigo o contra mí”. Opuestamente al unilateralismo de los neoconservadores estadounidenses, los europeos a nivel internacional legitiman el poder por su forma de ejercerlo. Ellos mismos le imponen sus límites, se someten a tratados y contratos y establecen instituciones comunes para todos. Tales son los principios sobre los que se asienta la “potencia tranquila”.

P: Los neoconservadores estadounidenses y sus aliados europeos también se declaran defensores de los ideales de la democracia y la libertad.

R: Los neoconservadores, que yo calificaría más bien como neofundamentalistas, no son conservadores en el sentido clásico del término, es decir personas que buscan preservar las cosas tal y como están. Ellos llaman a la “revolución permanente”, una actitud muy ligada a su paso por la extrema izquierda, y están decididos a exportar su concepción de la revolución y de la justicia, a punta de pistola si fuera necesario. Los resultados de esta política son del todo discutibles.

En Francia, los defensores de esta doctrina, más presentes de hecho en el entorno intelectual que en el mundo de la política, son casi todos antiguos maoístas o trotskistas. Han cambiado el contenido de sus ideales, pero no su activismo. Mis quejas contra ellos no se fundamentan en su ideal democrático, sino en los medios con los que lo quieren imponer. Hay una clara contradicción entre el fin y los medios, que anula el efecto deseado. Tomemos el ejemplo de Irak: suponiendo que esta guerra haya sido realmente motivada por la ideología neoconservadora, los resultados son dramáticos. No basta con dominar un país militarmente para lograr instaurar un “modelo ideal” con éxito.

Al contrario que los designios de los neofundamentalistas estadounidenses, la política europea actual no se inscribe en la línea de las ambiciones coloniales del siglo XIX y principios del XX, cuando, en nombre de un ideal de razón y de civilización, Europa ocupaba territorios para traerles la felicidad a los “salvajes” o a los “bárbaros”. Esta página de la historia está aún demasiado cercana. Esta es una tentación que no debemos cultivar.

P: ¿En qué se diferenciarían los valores europeos de aquellos que predica EEUU? ¿La democracia y los derechos humanos no son exclusivos a la Unión Europea?

R: Cuando se afirma positivamente el ideal europeo se encuentran de hecho elementos que también están presentes en EEUU, ya que éste, como Europa, reivindica la democracia liberal y los dos ingredientes principales que dan a la democracia moderna su especificidad: la soberanía popular y la libertad del individuo.

Estas dos características llevan al sufragio universal, al igual que al pluralismo, garantizado por los poderes públicos. La voluntad del pueblo no puede imponerlo todo, ni cualquier cosa, ya que el individuo, en el seno de esta democracia liberal, dispone de un espacio privado que debe mantenerse intacto y protegido de toda injerencia, ya sea legítima o no. El pluralismo, tal y como sabemos desde el siglo XVIII, es la única forma de mantener este espacio de libertad.

Al mismo tiempo, esta voluntad popular está enmarcada por los límites de lo intangible, y uno de estos límites se llama justicia: postulamos que la justicia no puede ser revocada por decisión del pueblo. Por ejemplo, si votásemos mañana en favor de una ley que obligase a matar a las personas mayores de 80 años al considerar que resultan demasiado costosas para el país, esta política, a pesar de haber sido votada por unanimidad por la Asamblea Nacional, sería inadmisibles. Quebrantando un principio de justicia, esta ley suprimiría la libertad de los ciudadanos, en este caso la libertad de sobrevivir.

Del mismo modo, tal y como lo han ilustrado algunas polémicas muy recientes en Francia, la voluntad del pueblo no puede socavar la verdad. Si mañana la Asamblea Nacional votase en favor de una ley que dictase que la Tierra no gira alrededor del Sol, sino que se queda fija e inmóvil, y que es el Sol el que gira, sería un voto perfectamente absurdo ya que este tipo de verdad no depende de un voto. Lo mismo ocurre con la historia de la humanidad: soy de los que consideran que las decisiones tomadas por el Parlamento francés sobre los juicios a la historia son un despropósito, ya que la historia no se puede reducir a unos juicios sumarios.

Según los límites mismos de la democracia liberal, el hecho de ser elegido no califica a nadie para establecer la verdad. Uno no se convierte, por gracia de lo sobrenatural, en alguien que pueda tener un acceso directo a la verdad, y que por tanto pueda fijar ésta en el marco de una ley. Una ley fija una decisión de la voluntad, mientras que la verdad no depende de la voluntad.

P: ¿Cuáles son más concretamente los valores sobre los que sustenta su reflexión de la “potencia tranquila”?

R: He intentado enumerar ciertos valores “europeos” en mi libro (*Le Nouveau Désordre mondial. Réflexions d'un Européen*, Robert Laffont, París, 2003; *Le Livre de Poche*, París, 2005), aunque estos se pueden encontrar también a menudo fuera de Europa. Estos valores que ofrecemos a los demás países han sido elaborados en el marco de la tradición europea, del mismo modo que el álgebra se elaboró en el marco de la tradición árabe. Ha sido ofrecida al mundo entero, y el mundo entero ha aceptado asumirla. De este modo, la fuente de los valores europeos es local, pero su atractivo es universal.

Del mismo modo, a lo largo de una historia construida alrededor del ruido, la furia, la sangre, errores y guerras, los europeos han ido elaborando progresivamente un tipo de ideal fundado sobre el Estado de Derecho, el Imperio de la Ley, la preferencia por el debate racional argumentado en contra de los argumentos basados en la fuerza bruta, la neutralidad del Estado frente a las religiones y las ideologías.

P: ¿No es precisamente sobre el lugar de la religión en lo que se diferencian más EEUU y Europa?

R: EEUU se fundó sobre los principios de la Ilustración. Los padres de la Nación, Jefferson, Washington o Madison, habían construido un muro entre la religión y el Estado, tanto para proteger la libertad de culto como para salvaguardar la neutralidad del Estado ante las ideologías seculares o las religiones.

No obstante, al leer el último libro de Samuel Huntington, *¿Quiénes somos?*, como retrato fiel de los valores estadounidenses, la diferencia que surge entre estos y los valores europeos parecen incidir sobre dos niveles: el nacionalismo y el papel de la religión. El contraste entre Europa y EEUU en cuanto a la fe y el orgullo nacional son obvios.

Si nos vemos a menudo abrumados por la violencia de algunas reivindicaciones islamistas es porque, en Europa, la reivindicación religiosa ya no se vive de la misma forma, y porque todos los países de la Unión Europea han adoptado una cierta forma de laicidad, dependiendo de sus propias tradiciones. Está claro que la laicidad francesa no es más que un ejemplo de entre los diferentes modelos, pero en cada uno de estos países existe este tipo de separación.

En EEUU es del todo novedoso ver que un presidente formula su política exclusivamente en términos morales, sobre todo propagando la costumbre de rezar y afirmando que su política está inspirada por Dios. Si lo hace como individuo EEUU se mantendría como Estado laico, pero los individuos que ejercen las más altas funciones llegan a asumir papeles en los cuales lo religioso y lo político se entremezclan peligrosamente. Diría lo mismo sobre la simpatía personal que el presidente de EEUU manifiesta por el creacionismo. A partir del momento en que instancias políticas imponen la enseñanza del creacionismo, con el mismo rango que la biología, se puede decir que borran la línea que separa la ficción de la verdad, atravesando una clara línea roja. Efectivamente, una democracia postula que existe una barrera infranqueable entre la verdad y la ficción. La verdad no depende de un voto. Por consiguiente, permitir que se elija mediante un voto entre Darwin o la Biblia supone una amenaza para la democracia.

El presidente Bush claramente no tiene el poder para imponer sus decisiones personales, pero cuando dice que “desde su punto de vista personal” la enseñanza de las dos “tesis” en las escuelas en pie de igualdad sería una ilustración de pluralismo, se pierde. No puede haber pluralidad sobre el lugar de la Tierra en la galaxia, como no lo puede haber sobre el desenlace de la Batalla de Waterloo.

P: Ante el “orgullo estadounidense”, ¿no se podría oponer un nacionalismo europeo?

R: En Europa el nacionalismo se ha visto fuertemente vapuleado tras las dos grandes guerras del siglo XX. Desde entonces las ideas nacionalistas son vistas con una gran dosis de sospecha. La misma existencia de la Unión Europea las ha frenado definitivamente. Si se puede hablar de un milagro europeo, es precisamente en esta agrupación voluntaria de Estados autónomos que han cedido una parte de su soberanía a favor de una dirección colectiva.

Este milagro frena y limita el nacionalismo en todas sus manifestaciones. Ni en lo social —los humores de las personas— ni a nivel de las instituciones se puede hablar de un frenesí nacionalista. Europa, en la actualidad, es un modelo de la coexistencia de diferencias.

P: En su libro, *Deberes y delicias. Una vida entre fronteras*, usted ha contrapuesto el universalismo al cosmopolitismo, insistiendo sobre la necesidad de anclar las identidades específicas.

R: Existe un cierto número de individuos que no se reconocen en ninguna cultura pero, por lo general, el ser humano necesita una identidad colectiva, que abarca la religión, la lengua, la forma de comer o de organizarse el día. El cosmopolitismo subestima la necesidad de tener nuestra propia cultura, que es por definición particular.

Algunas personas, exiliados como yo, podemos ayudar a superar fronteras. Claro que podemos cambiar nuestro idioma, soy la prueba de ello, ¡pero en ningún caso se puede hablar más de un idioma a la vez! Lo que es verdaderamente fructuoso es el encuentro de culturas, y no el eclecticismo cultural.

P: ¿No está Europa como potencia amenazada a largo plazo por estas mismas diferencias?

R: Europa es una pluralidad de naciones más que una sola nación. ¿Cómo convertir esta diversidad, que es un factor objetivo, en un elemento positivo y unificador? He ahí el reto

europeo. Cuando hablamos de “identidad europea” no hay que buscar el mínimo común denominador entre los finlandeses, los griegos y los británicos. Lo que lograríamos en ese caso sería lo que ofrecen todos los pueblos que habitan la tierra, y no tendría nada de específicamente europeo.

Cuando comparamos el territorio de la Unión Europea y el de EEUU, lo que nos sorprende de Europa es que se componga de ¡40 Estados! En su momento, se contemplaba a Europa como una unidad propia, pero esto no era más que la herencia del Imperio Romano. Ya en el siglo XVII cuando se dejó de concebir a Europa como una unidad cristiana y se empezó a separar en mayor medida el espacio político del espacio religioso, algunos pensadores imaginaron una Europa como entidad de un tipo particular, compuesta de un conjunto de ingredientes que jamás se fundirán los unos con los otros. A partir de ese momento, los pensadores europeos han intentado definir las cualidades necesarias para poder vivir con estas diferencias. Lo que se había intentado eliminar empezó a ser percibido como una cualidad positiva.

P: ¿Pero cuál es el zócalo común más allá de las diferencias?

R: Ante todo tenemos el postulado de la racionalidad, que ya mencioné anteriormente respecto de la religión y la ciencia. También está la llamada a la tolerancia y la educación ante la crítica: es justamente porque somos belgas o suizos que podemos observar con cierta distancia las costumbres francesas, y que podemos contemplarlas con una visión crítica, que los franceses no siempre logran. *A fortiori* cuando aumenta la distancia, descubrimos que lo que considerábamos “natural” no era más que el fruto de una vieja costumbre y por tanto podemos criticar a los demás, al igual que también nos podemos criticar a nosotros mismos. *Las Cartas Persas* de Montesquieu se estructuran en ambos sentidos.

Algunos pensadores europeos también defienden una hermosa idea, según la cual hay que saber elevarse por encima de nuestra propia identidad para alcanzar lo que Jean-Jacques Rousseau llamaba la voluntad general, que no es la unanimidad de todos, sino una postura que nos permite pensar en el lugar de cualquier otro, de ponernos en su lugar, y luego volver al nuestro, de ser capaces —en Europa, por ejemplo— de pensar en nosotros tanto como franceses o alemanes, y de preguntarnos como europeos qué sería mejor para ambos, cambiando de nivel de esta forma. Es justamente este nuevo estatus que se atribuye a la diferencia lo que caracteriza el ideal y los valores europeos.

Problemas para la paz: El aporte de Estados Unidos
de José María Tortosa Blasco 119
Robert Matthews

Taiwán, el problema de China de Xulio Ríos 121
Zhu Lun

**Freedom's law and indigenous rights: from Europe's
Oeconomy to the Constitutionalism of the Americas** 123
de Bartolomé Clavero
Luis Rodríguez-Piñero

El derecho a la memoria de Felipe Gómez Isa (dir.) 126
Manuel Jiménez

Cubriendo el islam de Edward W. Said / **Nuevas guerras,
vieja propaganda** de Alejandro Pizarroso Quintero 127
Nuria del Viso

**Alerta 2006: Informe sobre conflictos, derechos
humanos y construcción de paz** de Escola de
Cultura de Pau 131
Vicente Martínez Guzmán

**Derechos humanos y diversidad cultural.
Globalización de las culturas y derechos humanos** de
José Vidal-Beneyto (ed.) 134
Leticia Casañ Jensen

PROBLEMAS PARA LA PAZ: EL APORTE DE ESTADOS UNIDOS

José María Tortosa Blasco

Universidad Autónoma del Estado de México,

México, 2005

248 páginas

En su último libro el sociólogo José María Tortosa, profesor de la Universidad de Alicante, desarrolla un profundo análisis del peligroso y pernicioso papel del Gobierno de Bush para subvertir el establecimiento de un mundo pacífico y productivo. Además, y para el bien de los investigadores, el texto está copiosamente documentado.

Cada capítulo está encabezado por frases memorables, tanto de observadores de las relaciones internacionales tan perspicaces como Noam Chomsky como de escritores de ficción como Jorge Luis Borges, que ponen el contenido que sigue en contexto. En el libro se entrelazan propuestas conceptuales y reflexiones sobre “modelos” de análisis respecto a los problemas de la guerra, la violencia y la lucha por la paz. Contiene abundantes referencias de medios de comunicación, que subrayan su vigencia y valor contemporáneo, además de un serio análisis que sin duda sobrevivirá al paso del tiempo. El libro está escrito con un estilo riguroso pero accesible, y por momentos informal. Hubiera sido útil incluir un índice temático teniendo en cuenta la riqueza del tema en cuestión y el detalle en el que se presenta.

Esta obra incluye una introducción al estado del mundo actual, la naturaleza del autoritarismo y su relación con la violencia, y las perspectivas para la paz. El autor aborda las características del fascismo, o de lo que prefiere llamar una especie de “geofascismo”, y se pregunta si estamos viviendo o no un resurgir de este fenómeno político disfrazado bajo el manto del unilateralismo estadounidense. Concluye que aunque se pueda argumentar el caso en ambos sentidos, el 11 de septiembre de 2001 se libera-

ron ciertas tendencias fascistas que están amenazando la paz mundial e incluso la condición humana. Muy acertadamente, observa un paralelismo entre los dos extremos representados por Al Qaeda y por los EEUU de George W. Bush, al igual que entre las declaraciones maniqueas y apocalípticas de Osama Bin Laden y de Bush —el primero refiriéndose a un mundo bipolar compuesto de creyentes e infieles, mientras el segundo divide el mismo mundo entre terroristas y aliados de EEUU y de sus intereses en su guerra contra el terrorismo—.

En varios momentos Tortosa se pregunta si, por detrás de la proyección masiva del poder militar estadounidense, EEUU no está de hecho experimentando un proceso de declive económico a la vez que como potencia política mundial. Aunque, en cierta medida lo logra matizar, no está del todo claro que las dificultades actuales que vive Washington, tanto en el exterior con su autodenominada guerra contra el terrorismo, como en casa con sus problemas sociales y económicos —sobre todo ante un déficit comercial y una deuda interna en niveles históricos, e incluso ante el espectro de una fuerte recesión— se traduzcan en un declive perceptible. Esta predicción ya la manifestaron hace más de un siglo los críticos del capitalismo estadounidense, y más recientemente tras el fin de la Guerra Fría cuando surgió la llamativa frase de “la Guerra Fría ha acabado y ha ganado Japón”. Claro que esta idea pronto se vio abrumada por el colapso de la economía japonesa y por la boyante década económica que se vivió en los años noventa, por lo que rápidamente se olvidó el declive estadounidense. El gigantesco motor económico de EEUU, su capacidad para la investigación científica y la innovación tecnológica, y sofisticados sistemas de entrega de bienes de consumo, evitarán, con toda probabilidad, un declive permanente.

En el primer capítulo de este libro se define la realidad política y social en EEUU, citando el curioso éxito del Gobierno en lograr que los ciudadanos votasen por el Partido Republicano en contra de sus propios intereses económicos y

sociales —principalmente mediante la manipulación de la cuestión de seguridad—. Para comprender el papel actual de EEUU es fundamental diseccionar su ideología emergente, incluyendo la influencia de la derecha religiosa tanto en su visión internacional como nacional. El análisis de Tortosa no decepciona. La conveniente conjunción del movimiento conservador evangélico junto a la creciente influencia de los neoconservadores en el seno del gobierno y al pavor causado por el 11-S, ha sido desastrosa para la política exterior estadounidense; y, a pesar de la retórica moralista del gobierno, ha arrastrado su credibilidad moral mundial a su nivel más bajo. La sospechosa moralidad y la franca hipocresía de la campaña liderada por EEUU contra el mal que supone el terrorismo, que se combate pisoteando los derechos humanos y los acuerdos internacionales, son elementos que a Tortosa no le pasan desapercibidos.

Posiblemente, la clave para comprender la lógica del Gobierno de Bush se encuentra en las palabras de uno de sus asesores de alto rango. Alegando que la Administración Bush ha superado un realismo anticuado afirmó que, “ahora que somos un imperio, cuando actuamos, creamos nuestra propia realidad”. Esta afirmación le parece al autor de este libro la antítesis y franca refutación del reino de la razón que postulaba la Ilustración. Al mismo tiempo parece ser el eje, no sólo de la visión que el Gobierno estadounidense tiene del mundo sino también de su actitud política, su infatigable idealismo ante realidades contradictorias, su redefinición de la ley y de la Constitución, su compromiso histórico con las libertades civiles y los derechos humanos, y sus acciones sin precedentes para subordinar las leyes establecidas y los procedimientos democráticos a la voluntad de la Administración. En este trágico orgullo y arrogancia se percibe un desafortunado aire del triunfalismo de la ideología nazi en la década de los treinta.

Los dos capítulos siguientes ofrecen una discusión detallada sobre las tendencias globales, en base a numerosos documentos, y sobre la naturaleza de la inseguridad y la violencia —

personal, social e internacional—, además de la distorsión de la cuestión —sobre todo en lo que se refiere al terrorismo— para fines políticos. Se incluye, acertadamente, una reflexión sobre la relación entre la pobreza y la violencia y la criminalidad. Para Tortosa la “nueva inseguridad” alcanza su máxima expresión en la doctrina de guerras preventivas de Bush contra potenciales amenazas futuras, e incluso remotas.

El capítulo sobre el terrorismo es posiblemente la sección más interesante. La cuestión de la definición sigue haciendo estragos en los debates académicos y las conferencias, como la que celebró el Club de Madrid en marzo de 2005. El autor contribuye de una forma significativa al amplio debate al respecto que hay que tener en cuenta al abordar el terrorismo, y para lograr soluciones razonables para contenerlo. Mientras que EEUU sigue negándose a admitir el terrorismo de Estado bajo cualquier definición del fenómeno (salvo cuando un Estado está ayudando e instigando a grupos terroristas identificados), Tortosa aborda de forma vigorosa la cuestión de Estados que practican el terrorismo conscientemente, y la necesidad de que se incluya esta modalidad en cualquier definición honesta del fenómeno. El autor también pone en entredicho la costumbre estadounidense de incluir todo tipo de grupos bajo el rubro de organizaciones terroristas (del mismo modo que al aglutinar las diferentes formas de comunismos durante gran parte de la Guerra Fría se distorsionó la política exterior de EEUU y las relaciones internacionales).

Cuando la retórica de Washington se ajusta a la realidad resulta raro. El caso de Luis Posada Carriles, el más tristemente famoso terrorista del hemisferio occidental, es tratado en el libro con la atención que se merece. EEUU hizo la vista gorda ante los crímenes de Posada, ya que sus actos de “sabotaje” estaban dirigidos contra el enemigo perenne de Washington — Fidel Castro—. La definición de quién es un terrorista no es tarea fácil. Sin embargo, no todos los terrorismos, ni todos los terroristas, son idénticos, y muchos de los habitantes de la

tierra así lo reconocen. Nosotros, y todos aquellos que aseguran luchar por poner un fin a la violencia y en favor de la paz, ignoramos esta realidad por nuestra cuenta y riesgo.

En el quinto capítulo Tortosa, afirma con irónica moderación que “los derechos humanos no parecen ser una prioridad para el gobierno del segundo Bush”. Gran parte de este capítulo está dedicado al espantoso historial de la Administración Bush en materia de derechos humanos a lo largo de los últimos cuatro años. Washington no sólo redefinió la seguridad para hacer caso omiso a los acuerdos internacionales sobre derechos humanos y sobre el trato a prisioneros, sino que además comprometió a los europeos en lo que se conoce eufemísticamente como “entregas extraordinarias” —el transporte de sospechosos a países en los que se practica la tortura—. Finalmente, Washington se recubre de su manto de “excepcionalidad estadounidense”, mientras los apologistas del Gobierno defienden el maltrato de prisioneros y la práctica de la tortura como aceptables en el contexto de las “circunstancias únicas” de la guerra global contra el terror.

Los últimos capítulos del libro abordan los retos de trabajar por la paz y en la necesidad de enfrentarse a la pobreza, al igual que a la importancia de la educación y de la acción ciudadana en la promoción de la paz. En todo caso, hay algunas notas esperanzadoras: el seguimiento ciego que Europa le brindaba a EEUU durante la Guerra Fría ya no es lo que era; y los neo-conservadores han visto como, desde entonces, se reducía su peso en el Gobierno ante el deterioro tangible de la situación en Afganistán y la inminente guerra civil en Irak.

Tortosa concluye que EEUU no es la mayor amenaza para la paz mundial pero, sin embargo, tiene en cuenta que cuando los EEUU “se sitúan por encima de las Naciones Unidas, se creen llamados para una misión universal, ponen sus intereses por encima de los demás y sin posibilidad de negociación...[y] basan su seguridad en el armamentismo” entonces sí son una amenaza.

Esta es sin duda una obra valiosa, escrita por un académico infatigable y un campeón de la paz, que llega en el momento apropiado y que supone una lectura esencial para cualquiera que se sienta desconcertado ante la falta de visión, la escalada de violencia, y los múltiples giros en sentido contrario que ha dado el mundo desde aquel fatídico día de septiembre de 2001.

Robert Matthews

Analista del Centro de Investigación
para la Paz (CIP-FUHEM)

Traducción de Leandro Nagore

TAIWÁN, EL PROBLEMA DE CHINA

Xulio Ríos

Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005,
216 páginas

Al leer *Taiwán, el problema de China* siento un gran respeto por el esfuerzo de Xulio Ríos para explicar con tanto detalle el problema de Taiwán y su complejidad. Este es el primer libro en idioma español que trata la situación de Taiwán, y abre a los lectores españoles una ventana para conocer el status de las relaciones entre los dos lados del estrecho taiwanés.

Xulio Ríos realizó, durante su largo estudio sobre China, varias visitas académicas a los dos lados del estrecho de Taiwán, y esta experiencia le permite llevar a cabo una explicación vasta y profunda sobre los lazos políticos, económicos, sociales, culturales e históricos existentes entre ambas partes del mencionado estrecho. Los documentos usados en su libro son tan enriquecedores y fiables, y los puntos de vista concernientes son tan claros, que me han dejado una gran impresión. Sin embargo, lo más admirable es la tesis que se expresa en dos capítulos: “China y el problema de Taiwán” y “Taiwán y el problema de China”. A mi entender, esto significa que el continente chino y el Taiwán chino

constituyen dos partes del mismo problema de Taiwán. El enfoque de este problema consiste en la disputa acerca de la reunificación de Taiwán con el continente chino o su separación de éste.

De este modo, surge una pregunta: ¿cuál es el problema de Taiwán? O dicho de otro modo, ¿qué es el continente chino y Taiwán como dos lados del mismo problema? La pregunta debe ser respondida en dos fases históricas: cuando el Kuomintang gobernaba en Taiwán, el problema de Taiwán respecto a China consistía en la disputa acerca de quién representaba legalmente la nación china; y cuando el PDP conquistó el gobierno de Taiwán, la disputa se dirigió hacia la unificación y división de la nación china. Esto quiere decir que en la actualidad existe una crisis de "identidad nacional" entre los dos lados del estrecho de Taiwán.

Esta crisis de identificación nacional es provocada por la supuesta configuración de la llamada por algunos "nación taiwanesa". Por eso, la complejidad del actual problema de Taiwán no reside en la influencia de los factores extranjeros, sino en el desarrollo de los separatistas taiwaneses. Este propósito es apoyado por la autoridad actual de Taiwán, que se aprovecha de diversos recursos políticos para promover la idea de la nación taiwanesa, atrayendo a algunos seguidores, resaltando la división de la sociedad taiwanesa y añadiendo una dificultad más a la reunificación china.

Esta suposición de una nación taiwanesa es rechazada por el continente chino. El Partido Comunista y los demás partidos continentales están en contra de esta idea, y persisten en que la nación china abarca al pueblo taiwanés. Y en el mismo Taiwán, los partidos políticos del Campo Azul también están en contra de la idea de la supuesta nación taiwanesa, y consideran que el pueblo taiwanés es una parte orgánica de la nación china. Sin embargo, los partidos políticos del Campo Verde, particularmente sus líderes, persisten en imaginar una nación taiwanesa para servir a su propósito independentista.

Para estudiar y resolver este problema,

debe considerarse, en primer lugar, el tema de la "identidad de la nación china", negando por completo la idea de la supuesta nación taiwanesa. Esta es una tarea complicada y ardua que necesita un buen conocimiento de las diversas teorías del nacionalismo moderno. El libro de Xulio Ríos es de gran utilidad para comprender los vínculos históricos, culturales y lingüísticos, fundamentales para la identidad nacional. Después de analizar la identidad de Taiwán y su relación al respecto con el continente, Xulio Ríos considera que la identidad de Taiwán no se puede entender como de carácter nacional, concluyendo que las historias, culturas y lenguas de los dos lados del estrecho de Taiwán "pertenecen al mismo tronco". Esta conclusión refleja su actitud científica al aplicar las teorías del nacionalismo para explicar las realidades chinas. Existen dos proverbios chinos que dicen: "ven más claras las cosas los observadores", y "son más justos los neutrales". Pienso que estos dos proverbios son muy convenientes para calificar la conciencia académica y la certeza visual de Xulio Ríos al tratar de la identidad nacional entre los dos lados del estrecho de Taiwán.

Tomando en cuenta los principios generales de las teorías nacionalistas, el pueblo taiwanés es parte orgánica de la nación china. Por tanto, los pueblos de los dos lados del estrecho de Taiwán pertenecen a la misma nación china.

Zhu Lun

Catedrático del Instituto de Etnología y
Antropología de la Academia China
de Ciencias Sociales

FREEDOM'S LAW AND INDIGENOUS RIGHTS: FROM EUROPE'S OECONOMY TO THE CONSTITUTIONALISM OF THE AMERICAS

Bartolomé Clavero

The Robins Collections: Studies in Comparative Legal History, Berkeley, 2005

202 páginas

Pasados los fastos de 1992, el libro de Bartolomé Clavero *Derecho indígena y cultura constitucional en América Latina* (1994) marcaba el “giro indígena” del autor (a falta de otra palabra, desde luego no “indigenista”), tras una reconocida trayectoria como historiador del derecho, una trayectoria que lo consagró como una de las principales autoridades de la historiografía europea especializada en las ideas jurídicas.

Derecho indígena sumaba a la crítica de la primera generación post-indigenista la reflexión de un autor consagrado sobre las raíces de la problemática inclusión constitucional de los pueblos originarios de América en los Estados-nación que sucedieron al imperialismo europeo. Si en 1994 los Estados latinoamericanos que reconocían expresamente en sus Constituciones los derechos de los pueblos indígenas podían contarse con los dedos de una mano (entendiendo por derechos no sólo la mención indigenista, cuando no abiertamente racista, de los textos constitucionales históricos), ahora los que no lo hacen, o lo hacen con fórmulas del pasado indigenista, son la excepción. A lo largo de una década, Clavero ha asistido a estos cambios y ha profundizado y reconducido su reflexión en torno a los mismos, influyendo en el ínterin a muchos de los actores directamente involucrados en estos procesos, sobre todo de la parte indígena.

Freedoms' Law and Indigenous Rights... representa, con un guiño a Dworkin, la culminación

de esta década de producción intelectual. El libro sigue por pocos meses a la publicación de *Tratados entre otros pueblos y derechos de otras gentes* (2005), obra con la que comparte las mismas preocupaciones teóricas en torno a las raíces profundas (es decir, coloniales) del constitucionalismo moderno (es decir, de matriz europea) en relación con los sujetos indígenas. Al igual que *Tratados entre otros pueblos...*, el libro reseñado vuelve la mirada a la historia y presente constitucional de EEUU, sin abandonar la atención a América Latina, cruzando una frontera, con complicaciones culturales, jurídicas y hasta ideológicas, que muy pocos han conseguido cruzar en la reflexión académica en torno a estos asuntos. *Freedom's Law* conecta la reflexión de Clavero en relación a los derechos indígenas con las discusiones académicas estadounidenses en el campo más amplio de la historia constitucional (por ejemplo, Bruce Ackerman o John Philip Reid) y en el de la perspectiva específica del derecho indígena (incluyendo a Gómez y Stavenhagen de la reflexión norteamericana, con el aliciente además de su perspectiva indígena, y a James Anaya, Reinhardt Strickland, Robert Williams Jr., y el “padre” de todos ellos, el tristemente desaparecido Vine Deloria Jr.). Es también la obra más abiertamente postcolonial de Clavero, no por moda intelectual, como advierte el autor, sino por imperativo epistemológico. ¿Cómo lidiar con las Constituciones, subproductos del colonialismo europeo; y cómo incluir en ellos otros pueblos, los indígenas, víctimas y productos de este colonialismo? La perspectiva europea o euroamericana ya no puede responder por sí sola a este interrogante, y se hace necesario al menos el intento de “provincializar” la historia del constitucionalismo y la incorporación de la experiencia de los que para el colonialismo es todavía una herida abierta.

Este libro comienza planteando una pregunta (y esta manera de interrogarse es precisamente la apuesta metodológica del autor): ¿Qué quieren decir los textos constitucionales cuando hablan de los derechos, del *rights of man*, como

en su formulación primigenia, la de la Constitución de Virginia de 1774? Cercano intelectualmente a Skinner y a sus ideas *in context*, Clavero sostiene que los textos históricos deben ser leídos en su contexto intelectual. Este contexto intelectual, según va descubriendo el autor, no es otro que el de la *oecología*, el sistema de dominio doméstico en uso en Europa y en sus áreas de ascendencia durante la Edad Media, y vigente todavía hasta bien entrada la época constitucional, asociado a un modelo de rígida estratificación jurídica derivada del posicionamiento político, económico, racial y de género de los individuos en sociedad. Y mientras la *oecología* opera para colocar el reconocimiento constitucional de derechos en el mapa de jerarquías internas del sistema jurídico heredado de Europa, otro cuerpo jurídico, el derecho de gentes o *law of nations*, ese “protoderecho” internacional producto del imperialismo europeo que empieza a tomar forma a finales del siglo XVIII, coloca las barreras del *apartheid* colonial para excluir de este reconocimiento a los pueblos sometidos al colonialismo y excluidos de la comunidad política en base de su disconformidad cultural. Leída con los ojos de uno de los padres, lectores de la *oecología* de Blackstone o del *law of nations* de Vattel, la Constitución de Virginia dice: todos los hombres blancos, propietarios y de ascendencia europea tienen derechos. El resto —las mujeres, los asalariados, los afrodescendientes y los pueblos indígenas, los menores de edad— aparecen radicalmente excluidos del primer reconocimiento constitucional de derechos. Permanecen, en la feliz metáfora de Clavero, en el purgatorio de la dependencia jurídica, en el limbo de la exclusión constitucional, cuando no en el infierno de la esclavitud.

¿Qué se puede hacer de esta lectura histórica? Muchos sostienen que, a pesar de sus orígenes, el constitucionalismo ha evolucionado con el tiempo hacia una inclusión universal, igualitarista, siendo los valores de la universalidad e igualdad los pilares básicos sobre los que

descansa el constitucionalismo contemporáneo. Esa es la hipótesis de T. S. Marshall en su modelo de extensión de la ciudadanía (Marshall, 1950). El espectacular reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el constitucionalismo latinoamericano durante las últimas décadas del siglo XX, podría ser un buen ejemplo del modelo “marshalliano”. En cierto modo, la descripción algo triunfalista que aparecía en el *Derecho indígena...* de Clavero —del “silencio constitucional” a los nuevos pronunciamientos constitucionales y avances en el plano internacional— parecía asumir esa posición. *Freedom’s Law* va más allá de esta primera lectura. El silencio constitucional no es en realidad tal. Los pueblos indígenas han estado presentes en la historia constitucional desde sus orígenes, han sido objetos de mecanismos de normalización jurídica y política orientados a la domesticación de la diferencia cultural y de su estatuto como sociedades políticas diferenciadas. *Freedoms’ Law* ofrece un completo panorama de estos mecanismos a partir de la experiencia histórica comparada de México y EEUU, y de la frontera móvil entre ambos Estados, con especial atención a la normalización constitucional de los pueblos indígenas en el estado de Arizona —una geografía particularmente rica para la observación de estos procesos—. Desde la perspectiva que ofrece el análisis de estos mecanismos, no es posible hablar ya de un modelo de ampliación histórica de la ciudadanía al estilo Marshall. Hay un problema de partida y es que la cultura constitucional, nacida de parámetros que a pesar de los cambios contingentes en el lenguaje y en los modos, continúa construida en la definición de una ciudadanía y de un modelo de comunidad política donde los pueblos indígenas no pueden tener cabida plena, por más igualitarista o universalista que pueda tornarse el lenguaje.

No hay en Clavero —a pesar de su expresa angloafinidad en lo constitucional— ningún atisbo de preferencia entre EEUU y el resto de América a la hora de ponderar su historia en relación con los pueblos indígenas. Son culturas

jurídicas diversas, como también son diversos los procesos —y los mitos— en el proceso de expansión territorial y colonialismo interno. Ambos, el constitucionalismo de la frontera y el constitucionalismo del mestizaje, divergen en sus tecnologías jurídicas; a veces de manera espectacular, como se ejemplifica en el modelo de soberanía de las naciones indígenas en EEUU y el ropaje de Constituciones y Cortes impuesto por el *Indian New Deal*. En algunos casos, como en el de los diné (navajo), los hopi o los apache, un mismo pueblo experimenta los cambios de tecnología con el paso del tiempo y los movimientos de frontera. Pero el núcleo cultural duro, el núcleo de la exclusión de origen racista y colonial, de la *oeconomía* y del *law of nations*, son uno mismo. No caben leyendas negras de una o de otra parte, son sólo formas distintas de genocidio.

Los tratados son, para Clavero, una parte esencial en toda esta historia. Aunque también celebrados por la Corona española en su interacción con pueblos indígenas en distintos puntos y momentos de su expansión colonial por América, el tratado es el principal instrumento de la Corona británica y francesa, y de EEUU tras la independencia y hasta bien entrado el siglo XIX, para gestionar la existencia previa de los pueblos indígenas y su inconformidad de partida, en muchos casos un instrumento pragmático derivado de la defensa indígena. En tiempo constitucional, los tratados se convirtieron en el principal instrumento de domesticación de los pueblos originarios a través de su confinamiento territorial, y aquellos que no cumplieron fueron abiertamente ignorados. También hubo tratados celebrados entre Estados, como el de Guadalupe-Hidalgo (1848) que fija la frontera danzante entre el México independiente y EEUU; aquí los pueblos indígenas ya dejan de ser parte, convirtiéndose en minorías al amparo de las jurisdicciones estatales y de sus propias dinámicas de exclusión.

Pero los tratados ofrecen también claves para superar el *impasse* constitucional. Clavero se inspira en el *Linking Arms Together* de

Williams (Williams, 1997) para recuperar la visión de los tratados de la otra parte, la indígena. Los tratados son también, sobre todo en una primera época, un símbolo de igualdad entre las partes, como modelo de reconocimiento mutuo entre sociedades diferentes y soberanas. El cambio de perspectiva permite divisar soluciones. El autor aboga por un modelo de reconocimiento de derechos que sea indisoluble del reconocimiento de las partes, de un constitucionalismo de ambas, que supere el modelo de incorporación universalista a la ciudadanía y empiece necesariamente por replantear el sujeto constituyente, el sujeto que se constituye y que reconoce derechos. Para Clavero, los desarrollos internacionales tienen mucho que aportar en este proceso. Con todas sus limitaciones, el derecho internacional de la postcolonialidad ofrece, en la lectura del autor, un referente que puede permitir superar la unidireccionalidad, la rigidez y los bagajes normativos del constitucionalismo.

Freedom's Law... representa una reflexión histórica especialmente válida para un contexto histórico como el que vive Latinoamérica, donde la última ola de reforma constitucional y legislativa en materia indígena ha conducido sólo a avances muy limitados en la situación que viven los pueblos indígenas respecto al goce de sus derechos —lo que ha venido en denominarse el *implementation gap*, la brecha en la implementación de la nueva normativa—. Desde la historia, Clavero ofrece claves que son especialmente útiles para comprender la extraña cohabitación entre los nuevos reconocimientos constitucionales y el núcleo duro de la cultura constitucional de raíz excluyente; la posibilidad del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas sin problematizar el sujeto constituyente, el modelo de Estado que avala este reconocimiento; o la persistencia de tecnologías normativas de domesticación constitucional de los pueblos indígenas y la aparición de otras nuevas, por encima o por debajo de los reconocimientos constitucionales. Después de más de una década de hablar de los derechos indígenas en

América Latina, *Freedom's Law* nos recuerda que hay más de quinientos años de colonialismo, y que el constitucionalismo es también parte de este legado.

Luis Rodríguez-Piñero
Senior Research Fellow Indigenous
Peoples Law and Policy Program
University of Arizona

EL DERECHO A LA MEMORIA

Felipe Gómez Isa (dir.)

Alberdania,
Bilbao, 2006
623 páginas

El concepto de derecho a la memoria parece plantear, en principio, un contrasentido. Al ser la memoria consecuencia de procesos que escapan al control consciente del individuo, reconocer un derecho a la misma resulta, en apariencia, ilógico, ya que la memoria existe o no existe sin verse afectada por un derecho sobre la misma. ¿Cuál es, pues, el contenido de dicho derecho? El derecho a la memoria forma parte del derecho de reparación que tienen las víctimas de violaciones graves de derechos humanos, así como las víctimas de genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad. El derecho a conocer lo ocurrido cobra relieve en el marco de conflictos violentos que generan muerte y sufrimiento, en especial ante los frecuentes intentos por parte del poder establecido de silenciar, distorsionar o simplemente olvidar. Como señala Reyes Maite en su exquisita aportación a este libro: "las cosas son lo que quiere aquel que tiene la palabra".

Este volumen, dirigido por Felipe Gómez Isa, es un intento multidisciplinar de análisis y explicación de la memoria en general y del derecho a la misma en particular. A lo largo de sus cinco capítulos, el tratamiento de la memoria,

lejos de ser meramente jurídico, combina la reflexión política, moral e incluso filosófica.

Junto a la memoria aparece frecuentemente su contrario, el deseo de olvido que responde en situaciones de conflicto a la necesidad de lograr un equilibrio entre justicia y paz. El propio Gómez Isa nos sitúa por primera vez ante la difícil elección entre la necesidad de castigar a los perpetradores de violaciones graves de derechos humanos y la conveniencia de buscar una reconciliación (muchas veces a través de amnistías generales) que no desestabilice la transición hacia la paz. Un vehículo de articulación del derecho a la memoria que puede lograr mantener el equilibrio necesario entre paz y justicia son las comisiones de la verdad. La primera sección de esta obra hace un análisis de las ventajas prácticas que las comisiones de la verdad ofrecen en relación a los tribunales penales internacionales, así como a su capacidad para rehabilitar el tejido social en situaciones post-conflicto.

La segunda parte del libro tiene un carácter ecléctico y polifónico, que abarca desde la reflexión filosófica sobre la dimensión temporal del sufrimiento y por tanto la dimensión moral de la historia, hasta el papel de la literatura o el cine respecto a la memoria. Jordi Gracia, por ejemplo, resalta el papel de la literatura en la articulación de la memoria. Un papel que sólo el arte puede tener, ya que la mirada independiente del creador genera un tipo específico de conocimiento del pasado que da lugar a una memoria compleja e integral, sutil y heterogénea que consigue escapar del simplismo político que divide la realidad en blanco y negro. Este es un punto en el que coinciden los autores de esta obra, la necesidad de introducir todas las voces involucradas en las vivencias traumáticas, diversos relatos que se entrecruzan y tejan una realidad plural.

Sin embargo sigue habiendo excluidos, como se constata en la tercera parte de la obra. En esta sección encuentran espacio las voces concretas de diversas víctimas de injusticias históricas. Dichas víctimas nos son, por desgra-

cia, familiares; las mujeres, los indígenas personificados en la lucha de los indios mapuche por el derecho sobre sus tierras en Chile, que Víctor Toledo Llancaqueo relata con maestría, así como los homosexuales, lesbianas, bisexuales y transexuales.

A continuación el relato se mueve hacia el escenario concreto de la guerra civil y la época franquista en España. Un tema de notoria actualidad, en virtud del reciente debate en la sociedad española y sus clases dirigentes sobre la conveniencia o no de reabrir y revivir el pasado ante el peligro de que algunos de sus fantasmas reaparezcan. La fragilidad de la “recién nacida” democracia durante la transición serviría para explicar que no se quisiera remover el pasado ante el riesgo de una vuelta a la violencia generalizada. Sin embargo la impunidad de torturadores, verdugos y en general culpables de violaciones de derechos humanos parece difícil de reconciliar con una sociedad moderna y democrática como la española.

Marc Carrillo, Enrique Pinilla Martín y Francisco Ferrándiz aportan algunas de las claves para entender el debate actual. En primer lugar, todos los autores coinciden en que no es posible construir un futuro democrático si se niega el pasado de las víctimas. La negación de su memoria equivale a su exclusión de la sociedad. En segundo lugar, tal y como se apuntó con anterioridad, el recuerdo del sufrimiento de las víctimas contribuirá a enriquecer nuestra joven democracia y a la vez romper la veracidad del relato hegemónico. Finalmente, se plantea el problema de la politización del tema de la memoria histórica que da lugar a acusaciones sobre el pasado que sólo sirven para reavivar odios. Nuestros políticos tienen el gran reto de crear, con sus actitudes y palabras, un clima de sosiego en el que la revisión del pasado pueda hacerse de manera serena, evitando su manipulación por parte de intereses y grupos concretos. Sin embargo, parece que en España está sucediendo lo contrario tal y como pone de relieve Emilio Silva, que denuncia intromisiones por parte de diferentes partidos políticos en la labor de las

asociaciones de víctimas por recuperar la memoria de la guerra civil y el franquismo.

La respuesta a un pasado sembrado de sufrimiento depende del contexto específico de cada país y sociedad. Para Ana González Bringas “el desafío se encuentra siempre en encontrar el balance adecuado entre las demandas de justicia y la prudencia política que exigen los procesos transitorios”. Ahora bien, la propia autora conviene en que el recuerdo del pasado es indispensable para construir un futuro alejado de la violencia denunciada. Cualquiera que quiera iniciar dicha búsqueda podría encontrar inspiración en el extraordinario relato que Ana González nos presenta sobre la experiencia de las abuelas-madres de la plaza de Mayo. Su valor y su búsqueda inquebrantable de la verdad son un ejemplo para todos nosotros.

Manuel Jiménez

Doctorando en Derecho Internacional
Público (Universidad de Helsinki)

CUBRIENDO EL ISLAM

[Edward W. Said](#)

Detabe, Barcelona, 2005

298 páginas

NUEVAS GUERRAS, VIEJA PROPAGANDA

[Alejandro Pizarroso Quintero](#)

Cátedra, Madrid, 2005

549 páginas

Los dos libros aquí reseñados reflexionan sobre el papel de los medios en relación a la acción internacional y los conflictos armados.

Cubriendo el Islam se detiene en las representaciones e imágenes desarrolladas sobre el Islam desde Occidente, y reflexiona sobre esa creación de “el otro” y el impacto que genera en la acción política. *Nuevas guerras, vieja propa-*

ganda aborda otro aspecto crucial y poco tratado que resulta de máxima actualidad: el papel de los gobiernos en “fabricar” o modelar la información para sus propios fines y los desafíos de la prensa independiente cuando aceptan de forma acrítica la información —o desinformación— suministrada desde fuentes oficiales. Esta doble faceta alcanza sus niveles más delirantes en la preparación de la guerra de Irak y durante la posterior invasión.

Los dos libros están firmados por académicos y constituyen un material muy atractivo para todo aquel interesado en la actualidad internacional, los conflictos, los medios de comunicación y la relación existente entre ellos.

Edward W. Said, fallecido en 2003, fue un intelectual de reconocido prestigio, profesor de la Universidad de Columbia, crítico literario consagrado, brillante analista de la política exterior de EE.UU. y colaborador habitual de medios fuera del *establishment*. Said, estadounidense de origen palestino, fue un apasionado activista en favor de la causa palestina, lo que le convirtió en centro de agrias polémicas y campañas de difamación acerca de su calidad o no de refugiado. Said cuenta con una abundante producción de artículos y libros sobre muy diversas temáticas —literatura, política, música, filosofía—, pero ha profundizado especialmente, a través de varios de sus escritos, en la percepción que Occidente ha formado del islam.

Cubriendo el Islam es una de estas obras. En ella se centra especialmente a la difusión de esas representaciones a través de los medios de comunicación. En esta obra, Said realiza una aguda crítica a la imagen estereotipada que Occidente ha desarrollado del islam, que se difunde al resto del mundo y perpetúa a través de los medios de comunicación y la producción cultural. Estas representaciones se han venido fraguando desde la Edad Media. Said abordó el tema por primera vez en la obra *Orientalismo* (Libertarias, 1990), que generó una intensa polémica. En *Cultura e imperialismo* (Anagrama, 1996) penetró en cómo obras culturales emblemáticas —como *El corazón de las tinieblas*, de

Conrad— sirven a los fines políticos del colonialismo y modelan, más allá de la lucha armada, lo que hoy llaman “los corazones y las mentes” de las poblaciones dominadas y dominadoras.

Esta obra es singular en varios aspectos. Siendo un libro publicado por primera vez en 1980 y reeditado en 1996, se publica ahora por primera vez en castellano; sin embargo, lejos de perder actualidad, el tema tratado ha ido ganando en densidad en estos 25 años desde que fue apuntado por Said como tendencia. La fabricación de un enemigo en el islam comenzó a hacerse visible al final de la Guerra Fría, cuando EEUU quedó como única superpotencia. Desde entonces, esta tendencia no ha hecho más que aumentar hasta los niveles de paroxismo actuales, en los que con extrema facilidad se iguala islam con extremismo, radicalidad y terrorismo internacional. Como señala Said, “la idea de que el islam es medieval y peligroso, así como hostil y amenazante para ‘nosotros’, ha adquirido un lugar muy bien definido en la cultura y en la política”. Teorías como las del choque de civilizaciones no hacen más que menguar nuestro ángulo de visión.

Este libro tiene también la singularidad de haber sido traducido por Bernardino León, actual Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, quien también prologa la obra. León defiende la propuesta de la Alianza de Civilizaciones para abordar el problema que Said plantea.

El autor comienza por objetar la misma etiqueta unificadora y simplificadora con que Occidente se refiere al Norte de África y Oriente Medio hasta la India: “Islam”, que ignora las realidades políticas, económicas y culturales tan diversas que se esconden en ese título. Ninguna otra región del mundo se denomina por otro nombre que no sea el geográfico, y mucho menos por sus creencias —religiosas, en este caso—. En la misma apelación de “Islam” o “mundo islámico”, Occidente ha encontrado una forma simplificadora de denominar a una comunidad que se extiende de Marruecos a Pakistán y que aglutina a unos mil millones de personas.

En la interesante y extensa introducción, Said aborda el profundo desconocimiento y desinterés —en lo que no se ajuste a sus propias percepciones— de Occidente hacia el mundo islámico, proyectando una imagen negativa del islam que, aunque no es la única visión, sí es la preponderante.

Cubriendo el Islam se estructura en tres partes. La primera analiza cómo se refleja el mundo islámico desde los medios de comunicación occidentales. La segunda se detiene en el caso de Irán y reflexiona sobre cómo se reflejó la revolución iraní en Occidente, en la que, salvo algunos analistas europeos, se ignoró el debate interno y se mostró meramente como un producto monolítico dominado por el extremismo. Said se detiene en la crisis de los rehenes estadounidenses secuestrados en la Embajada de EEUU en 1979-1981 y la cobertura que se dio en los medios de comunicación de EEUU y Europa. En la tercera parte, el autor analiza las influencias en ambos sentidos entre la política y un cierto tipo de conocimiento académico y cobertura mediática del mundo islámico que, como apunta Said, en EEUU están “definidos por intereses geopolíticos y económicos”.

Esta visión miope del islam y del mundo islámico ha guiado en muchos casos la política exterior de EEUU y de otros países occidentales y, en el marco de la Guerra Fría, ha contribuido en su desconocimiento y espíritu intervencionista a fortalecer a grupos islámicos opuestos a regímenes de inspiración socialista o de clara influencia soviética, con consecuencias devastadoras. Tal fue el caso de Afganistán, donde durante los años 80 se financió a los combatientes islámicos en contra del gobierno prosoviético y que permitió el surgimiento de Bin Laden como líder y de Al Qaeda como primera organización de terrorismo transnacional.

La exportación de la democracia al mundo islámico, retórica de la política exterior de EEUU y justificación de su presencia en Irak, y todo el debate sobre la compatibilidad o no de la democracia y el islam resulta, superfluo si se revisa cómo se incentivó el ascenso de regímenes

autoritarios conservadores, más proclives a pliegarse a las exigencias de Occidente, y, por contra, se desatendió cualquier grupo más progresista con atisbos de implantar una democracia real en esos países.

En *Nuevas guerras, vieja propaganda (de Vietnam a Irak)*, Pizarroso, profesor de Historia de la Comunicación en la Universidad Complutense de Madrid y experto en comunicación, conflictos armados y propaganda, analiza con precisión y exhaustividad las acciones de propaganda utilizadas en los conflictos desde el final de la Guerra Fría y su cobertura en los medios. Se revisan brevemente los casos de aquel periodo (de Vietnam a las invasiones de Grenada y Panamá) para entrar de lleno en la primera Guerra del Golfo, las actuaciones en África, la presencia internacional en la ex Yugoslavia, el conflicto palestino-israelí, y los conflictos generados a partir del 11-S —Afganistán e Irak—.

Como afirma el autor en el primer capítulo, su objetivo con esta obra es “conocer el manejo de la comunicación como arma de guerra no tanto entre los dos bandos contendientes cuanto en su proyección a la opinión pública occidental”. A partir de este planteamiento, Pizarroso aborda algunas de las cuestiones que están hoy en el centro del debate político internacional: la utilización de la “guerra contra el terror”, basada en la desinformación y la propaganda, para lanzar acciones ilegales; el uso de la etiqueta “humanitaria” para encubrir intervenciones armadas y la dejación de responsabilidad de los medios de comunicación cuando se pliegan al poder.

Pizarroso examina cómo los medios de comunicación han contribuido a favorecer los intereses de sus gobiernos en estas misiones militares en favor de un cuestionable y opaco “interés nacional”, dejando en un segundo plano su responsabilidad hacia la veracidad informativa y la responsabilidad social de control de los gobiernos. Después de las mentiras que se utilizaron para justificar la guerra de Irak, y que los medios repitieron sin cuestionar, sólo dos de los

grandes medios de comunicación de EEUU han pedido disculpas públicamente: *The New York Times* y *CNN*.

El autor repasa la evolución del papel de los medios de comunicación en las guerras, que se sintetiza en dos tendencias aparentemente contrarias. La aparición de internet y la información *on line* representó un salto cualitativo en la inmediatez de la noticia y la diversidad de fuentes; en paralelo, se ha limitado el papel del periodista como informador y testigo de las guerras y se ha limitado el acceso a las fuentes informativas. Desde aquel “lobo solitario” que se movía por los países en conflicto con bastante libertad, tal como refleja Graham Greene en *El americano impasible*, al profesional “empotrado” en las tropas atacantes o recluido en el *lobby* de un hotel a la espera de la rueda de prensa diaria, hay un abismo que, lamentablemente, no va hacia un acceso a informaciones más diversas.

Relacionado con el punto anterior, el libro trata la transformación del papel de los medios. La asimetría de las guerras en lo militar e informativo se rompe con la aparición de las televisiones de 24 horas en árabe, y en especial de *Al Yazira*. La información de esta cadena fue determinante a partir de la intervención en Afganistán y cambió el balance en la información sobre el conflicto palestino-israelí. Esta nueva visión sobre los conflictos actuales rompió el monopolio que tenían los medios de comunicación occidentales. Occidente empezó entonces a perder lo que el autor denomina “la guerra de las almas”.

El primer capítulo está dedicado a la definición y clasificación de los conceptos de propaganda, desinformación y guerra psicológica. Sitúa históricamente el fenómeno de la propaganda, cuya efectividad no deja de sorprender: aun cuando sus artimañas se ponen al descubierto, sigue funcionando. A lo largo de este repaso por los conflictos del último medio siglo, el autor arroja luz sobre acontecimientos que parecieron fortuitos y que resultan ser parte de un cuidado montaje propagandístico. Algunos casos son bien conocidos. Otros, sorprenderán

al lector y enriquecerán su visión sobre los conflictos recientes desde la novedosa perspectiva del manejo de la información con fines determinados. Entre esos casos está el heroico rescate de la soldado Jessica Lynch de un hospital de Bagdad, o los contratos de la agencia de relaciones públicas Rendon Group para promover causas políticas —entre otras, la independencia de Croacia—. Igualmente, se sumerge en las desconocidas actividades de *Comando Solo*, el operativo estadounidense que integra sofisticados equipos de propaganda y que se ha utilizado en conflictos recientes.

El uso de la comunicación y de la opinión pública en los conflictos armados ha sido una constante histórica. Si bien asumimos la utilización de la propaganda en otros tiempos —I y II Guerra Mundial— o por regímenes autoritarios, no deja de sorprender la masiva utilización de las democracias occidentales de tal arma en los conflictos recientes. En las democracias consolidadas se detecta una necesidad creciente de contar con una opinión pública favorable antes de cualquier operación militar. Y aquí es donde entra en acción la desinformación y la propaganda. El autor expone con claridad cómo la propaganda ha servido para que la población occidental asintiera a acciones poco digeribles por la opinión pública. Como indica Pizarroso, “el desarrollo de los medios de comunicación ha incrementado su papel en las guerras”, al tiempo que las guerras actuales se constituyen en fenómenos mediáticos. En este juego de espejos, ni siquiera la propaganda se denomina ya así, sino *perception management*, como es conocida en EEUU.

Pizarroso se refiere a las “nuevas guerras” con una definición distinta a la utilizada por Mary Kaldor. Con este concepto el autor denomina los conflictos armados ocurridos a partir de la I Guerra del Golfo: Kosovo, Afganistán e Irak y que implican una “masiva intervención occidental con una superioridad militar máxima para restaurar o instaurar una nueva situación más conveniente a los intereses de la superpotencia hegemónica y de sus aliados”.

Aunque las dos obras aquí reseñadas son muy diferentes en su contenido, enfoque, marco temporal y tono, sin embargo, nos presentan dos momentos de la historia reciente que parecen encajar como piezas de un mismo puzzle: la situación que describe Said desemboca en las mentiras y propaganda reflejadas por Pizarroso y de las que todavía hoy sufrimos sus consecuencias.

Nuria del Viso

Periodista e investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

ALERTA 2006. INFORME SOBRE CONFLICTOS, DERECHOS HUMANOS Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

[Escola de Cultura de Pau](#)

Icaria, Barcelona, 2006

190 páginas

Los informes, análisis, anuarios e instrumentos de diagnóstico de la situación mundial son herramientas imprescindibles para los que nos dedicamos a la investigación para la paz desde las diferentes disciplinas. Son una especie de “estados de la cuestión” anuales que, a los centros más académicos, nos sirven para los diseños curriculares de los programas de enseñanza que impartimos, normalmente de postgrado, y para marcar las líneas de investigación y profundización que pueden llevar a tesis de máster o doctorales y a proyectos de investigación. A los centros más ligados a la transformación pacífica de los conflictos, les proporcionan sugerencias para la elaboración de proyectos de investigación, de intervención y mediación en la acción humanitaria o a programas de codesarrollo y transformación estructural de la pobreza.

Los necesitamos para tener una serie de indicadores que formen un marco conceptual riguroso, sobre el que basar las acciones aca-

démicas y de intervención en el terreno, porque nuestro principal trabajo consiste en la transformación por medios pacíficos del sufrimiento humano que unos seres humanos producimos a otros y a la propia naturaleza. A su vez, se pretende que sean instrumentos de denuncia y “alerta preventiva”, como indica el nombre del informe que nos ocupa, del mundo que estamos creando, para ofrecer alternativas como el “rediseño de las políticas exteriores, de cooperación al desarrollo, y de control de las transferencias de armas, así como para elaborar políticas concretas de prevención de conflictos armados, que permitan consolidar los procesos de paz y los contextos de rehabilitación posbélica”. Por consiguiente, son fundamentales también para quienes tiene mayor capacidad de decisión política y gobernación del mundo.

Tenemos referentes importantes, como los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) o de las diferentes agencias de Naciones Unidas, y el del Análisis Guía del Mundo del Instituto del Tercer Mundo de Uruguay, por mencionar algunos que, desde una perspectiva global, proponen indicadores para transformar la miseria o la exclusión. En relación con los conflictos armados tenemos los informes, entre otros, del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), el del *Peace Research Institute* de Oslo (PRIO), y la base de datos de la Universidad de Uppsala que, impulsada por Peter Wallensteen, todos los años publica un artículo sobre el tema en el *Journal of Peace Research*. El mismo Centro de Investigación para la Paz (CIP) que publica esta revista, edita anualmente un *Anuario* en el que estudia, desde una perspectiva analítica y con artículos de fondo, las principales tendencias de cada año y la posibilidad de alternativas.

El informe de la Escola de Cultura de Pau, que dirige Vicenç Fisas, se va consolidando como uno de esos referentes importantes porque cumple todos los requisitos mencionados al inicio y nos sirve de gran ayuda a quienes promovemos programas académicos y acciones de

transformación para la planificación de nuestras propias actividades. Sirve de recapitulación anual al excelente trabajo que realiza el equipo de la Escola tanto en el boletín quincenal *Semáforo*, como en el informe trimestral *Barómetro* (www.escolapau.org).

Leído desde nuestra perspectiva de filosofía para hacer las paces proponemos como hilo conductor de la exposición de su contenido el grupo de indicadores 5 (Crisis humanitarias) y 8 y 9 (Desarrollo y perspectiva de género) porque aluden a la situación de desigualdad global en el mundo. En total hay 29 indicadores agrupados en 9 apartados que constituyen los capítulos del libro. Nuestra propuesta es el compromiso académico y práctico de la transformación por medios pacíficos del sufrimiento que unos seres humanos nos producimos a otros y a la propia naturaleza. Por este motivo, lejos de caer en la trampa de actuar como si el principal problema mundial actual fuera el del terrorismo global, insistimos en que sigue siendo el de la desigualdad, la marginación y exclusión, como raíces profundas de los conflictos humanos que, si no aprendemos a transformarlos por medios pacíficos, se convierten en conflictos armados y en una intensificación de las violencias estructural y cultural.

Precisamente, entre los indicadores relativos al desarrollo en el capítulo 8, en uno de los cuadros (8.3. p. 113), claros y pedagógicos, con los que se exponen los datos del informe, se aborda la cuestión “¿la desigualdad como causa de los conflictos armados?” (indicador 25).

Últimamente hay una tendencia en la bibliografía internacional auspiciada especialmente por el Banco Mundial que, revestida de una epistemología científica y empírica, trata de negar la relación entre las desigualdades y los conflictos armados. Sin embargo, una de las “alertas” del informe es precisamente contra esa relativización de las desigualdades: como alternativa a estos análisis pretendidamente “científicos”, en realidad, basados en un enfoque economicista e individualista, hay que considerar un “concepto mucho más amplio y multidimensio-

nal de la desigualdad, tanto en lo que se refiere a los sujetos de la misma (no sólo individuos sino grupos o territorios) como también al tipo de desigualdad (no sólo en el ingreso o en el consumo, sino también en la distribución del acceso al poder o a los recursos sociales y políticos)”. Estas desigualdades “complejas” muchas veces se expresan en términos de reivindicaciones étnicas, religiosas, nacionales, territoriales o, en cualquier caso, grupales. Por este motivo hay que considerar los conflictos armados actuales como “fenómenos intergrupales que a menudo se originan a partir de discriminaciones identitarias con cierta base territorial” y, por consiguiente, sigue siendo ineludible el análisis del nexo desigualdad-conflicto armado que tenga en cuenta estos aspectos.

Desde este contexto se advierte del incumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se propone un análisis de la deuda externa introduciendo advertencias críticas a la iniciativa del G8 respecto de la afirmación triunfalista de que se iba a cancelar, sin explicar los matices de que esta cancelación ha de estar sometida a los imperativos del FMI y el BM. Finalmente se introduce un análisis del cambio climático más allá de Kyoto, una referencia al marco sobre el control del tabaco, a la brecha digital y a la cumbre de la OMC.

El análisis de las desigualdades se completa en el capítulo 9 con el análisis de la situación de las mujeres en diferentes países, la violencia sexual como arma de guerra, los feminicidios y la violencia contra las mujeres, pero también da indicadores para una alternativa de lo que sería la construcción de la paz desde una perspectiva de género. Para ello profundiza en la agenda internacional de paz y género en el año 2005 en el marco de las reflexiones sobre la década posterior a la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y del Plan de Acción para la aplicación de la resolución 1325 de Naciones Unidas, y en la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en los procesos de paz.

La toma de conciencia de estas desigualdades y la falta de cumplimiento de las alternativas

que sabemos, que el informe ratifica que son reales y posibles, son precisamente las que enmarcan el análisis en el capítulo 5 de las crisis humanitarias y la acción humanitaria. Se define la crisis humanitaria como “aquella situación en la que existe una excepcional y generalizada amenaza a la vida humana, la salud o la subsistencia”. No hacer frente a las desigualdades de base señaladas en el capítulo del desarrollo, el incumplimiento de los ODM y las desigualdades especiales de las mujeres constituyen el marco conceptual genérico de las crisis humanitarias. A su vez, en este capítulo se ve como hay una interacción entre el impacto de los conflictos armados o de los desastres naturales (que muchas veces tienen peores consecuencias por la falta de compromiso político para poner medios preventivos y dejar desatendidos a los grupos empobrecidos), y la pobreza y la desigualdad social, la mala gobernabilidad y fragilidad estatal y la precariedad alimentaria. De esta manera se producen las crisis alimentarias, las enfermedades y los desplazamientos forzados de la población. El capítulo aborda, además, los principales problemas de las organizaciones humanitarias en 2005: la inseguridad y la desprotección, la falta de acceso a las víctimas, la escasez de fondos y recursos y la mala gestión de la ayuda. La tesis del informe a este respecto es que las crisis humanitarias dificultan la marcha de los procesos de paz.

Los cuatro primeros capítulos se dedican al análisis de los conflictos armados, las tensiones y disputas de alto riesgo, pero también se comprometen en los capítulos 3 y 4 con unas reflexiones sobre los indicadores de transformación pacífica de estos conflictos y disputas analizando cuál es la situación y cómo podrían mejorar los procesos de paz (capítulo 3) y cómo hay que realizar la rehabilitación posbélica. Si somos capaces de hacer frente a las desigualdades, miseria, marginación y exclusión, causas profundas de los conflictos armados que, a su vez, producen más desigualdades, miseria marginación y exclusión, también somos capaces de afrontar los conflictos directamente armados

con medidas como las dedicadas al capítulo 6 centrado en el desarme.

Lejos de la trampa del “miedo a las armas de destrucción masiva”, el informe “se centra básicamente en materia de armas convencionales, y más particularmente en cuestiones relativas a la proliferación de armas pequeñas y ligeras, el más influyente sobre la seguridad humana”. Creo que es un ejercicio crítico fundamental comparar los gastos militares, el porcentaje de armamento pesado sobre el PIB y el porcentaje de soldados sobre el total de la población, con los capítulos dedicados a las desigualdades, el desarrollo y las crisis humanitarias para constatar la falta de voluntad política de los países que pueden hacer que el mundo sea de otra manera.

A los indicadores concretos, no sólo de diagnóstico de análisis y situación de las desigualdades y su relación con los conflictos armados, sino de las posibilidades de presentar alternativas, se une, en el capítulo 7, el análisis de la situación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La interacción entre desigualdades y conflictos armados producen violaciones de ambos tipos de derechos que son precisamente los instrumentos, todavía insuficientes, pero por el momento imprescindibles, de que nos hemos dotado los seres humanos para organizar nuestra convivencia en las diferentes formas en que sabemos que podemos hacer las paces.

Si sabemos que podemos hacer las cosas de maneras pacíficas y con criterios de justicia y no lo hacemos, no tenemos excusas sino responsabilidades. El informe de la *Escola de Cultura de Pau*, nos ayuda personalmente, pero también institucionalmente, a que como ciudadanos presionemos para que los que toman las decisiones políticas, lo hagan con miras a las posibilidades reales de incrementar la convivencia en paz.

Vicent Martínez Guzmán
Director de la Cátedra UNESCO de
Filosofía para la Paz

DERECHOS HUMANOS Y DIVERSIDAD CULTURAL.

Globalización de las culturas y
derechos humanos

José Vidal-Beneyto (ed.)

Icaria, Barcelona, 2006

566 páginas

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional, pues, debe tratarlos globalmente de manera justa y equitativa, asignándoles la misma importancia, aunque teniendo en cuenta las posibles particularidades nacionales y regionales, o las diversas tradiciones históricas, culturales y religiosas. En este sentido, los Estados están obligados con independencia de su sistema político, económico y cultural, a promover y proteger todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha generado un debate en torno a la relación de los derechos humanos y la diversidad cultural al reconocerse que toda cultura tiene una dignidad y un valor que merecen ser respetados y protegidos y que, por lo tanto, todas las culturas forman parte del patrimonio común de la humanidad. De la misma manera, desde la Asamblea General de Naciones Unidas se ha reconocido que el respeto a la diversidad cultural y a los derechos culturales de todos los pueblos favorece el pluralismo cultural, contribuye a un intercambio más amplio de conocimientos culturales y a la comprensión de éstos, y promueve el ejercicio y disfrute en todo el mundo de los derechos humanos universalmente aceptados, fomentando vínculos estables entre todos los pueblos y naciones.

Con la obra *Derechos humanos y diversidad cultural. Globalización de las culturas y derechos humanos*, José Vidal-Beneyto, director del Colegio de Altos Estudios Europeos "Miguel Servet" (París) y secretario general de la Agencia Europea para la Cultura de la UNES-

CO, recoge una serie de artículos de distintos autores que analizan las diferentes perspectivas que sobre los derechos humanos existen, y su difícil y compleja interacción con la diversidad cultural.

El libro forma parte del Programa Europa Mundi, promovido por la UNESCO, la Comisión Europea y el Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela, cuyo propósito es examinar los procesos de globalización, su naturaleza y sus efectos en las sociedades contemporáneas. Tras la publicación de dos volúmenes previos, la ejecución del actual se confió a la Agencia Europea de la Cultura, en colaboración con el Colegio de Altos Estudios Europeos "Miguel Servet".

La vocación de este conjunto de textos, como bien explica Vidal-Beneyto en la introducción, es la de ser un diccionario temático que aspira a dar respuesta a las demandas de información por parte del lector. Y para una mayor agilidad en su utilización, se incluye una guía de lectura que permita ir directamente al contenido que se busca. De esta manera, la guía contiene resúmenes breves pero suficientemente ilustrativos de cada una de las aportaciones, cuya lectura deberá permitir a quien la consulta precisar su interés respecto a cada tema.

Los distintos textos han sido organizados en torno a cinco núcleos centrales (Universalidad, Indivisibilidad, Titularidad, Efectividad y Prácticas), que a su vez se acompañan por las cinco partes propuestas en el índice con los siguientes títulos: "Civilizaciones y derechos de las personas", "Diversidad cultural y minorías", "Derechos humanos de los individuos y de los pueblos", "Realización de los derechos humanos en sectores específicos", y "Democracia y derechos humanos".

Bajo el epígrafe de "Universalidad" se refleja la problemática respecto al origen occidental de los derechos humanos y su transmisión a otros contextos. Los autores consideran que los derechos humanos están concebidos en lenguas y categorías euro-occidentales, que pueden ser difícilmente asimilables en la realidad

africana, asiática o árabe. Por ello, la pregunta que se plantea es cómo transmitir, desde nuestra concepción de individuo, estos conceptos a los equivalentes en el mundo budista, animista, etc. Por otro lado, desde las Declaraciones de Virginia (1776), París (1789) y de Naciones Unidas (1948), los derechos humanos han sido considerados como un atributo consustancial a la persona humana, y que por tanto, la acompaña siempre. Este fundamento que parece ser obvio en el mundo occidental, despierta recelos en otros marcos culturales que no comparten los principios y valores de nuestra concepción del mundo, e incluso se ha llegado a hablar de “pretensión” de la universalidad para imponer una hegemonía ideológica.

La parte relativa a la “Indivisibilidad” aborda diferentes temas, desde los vínculos entre la filosofía de los derechos humanos y el concepto de tolerancia en el contexto de las civilizaciones islámicas, hasta la amenaza que la globalización puede suponer para la conservación de la riqueza cultural y lingüística del planeta, o la cuestión de los emigrantes, ilegales e indígenas en América Latina en relación a los derechos humanos. Pero también se destaca que los derechos humanos deben entenderse como un proceso en constante redefinición que responde a la lógica de universalización inherente al mismo. Y se recuerda que, si bien es cierto que los derechos humanos como corpus doctrinal son indivisibles, en la práctica existe una división entre derechos civiles y ciudadanos, y derechos económicos, sociales y culturales.

El tercer eje temático, la “Titularidad”, arranca preguntándose por qué los derechos humanos son rechazados en muchas partes del mundo. Se concluye que esto es debido, en gran medida, al lenguaje que utilizan, que parte de una visión individualista del ser humano, y que por lo tanto, no se reconoce la “conciencia de especie”, que es el conjunto de obligaciones o responsabilidades de los individuos con su especie. Pero este epígrafe también examina la relación entre individuo, pueblo y Estado; los derechos humanos y el debate en torno al deber

o derecho de injerencia, sobre todo respecto al mundo africano, al considerarse que el principio de derecho internacional de no intervención no puede justificar en ningún caso la sumisión de los pueblos a regímenes dictatoriales; y las relaciones existentes entre los instrumentos de cada Estado y los instrumentos de alcance internacional en materia de protección de los derechos humanos.

Los autores agrupados en el campo de “Efectividad” se encargan de reflejar las siguientes cuestiones: la política internacional en materia de derechos humanos y las respuestas del mundo occidental a las violaciones de los mismos, incidiendo en que, a pesar de haberse conseguido acumular una gran variedad de textos que consagran los derechos humanos, no se ha hecho un gran esfuerzo por constituir instituciones fuertes o instaurar normas de conducta; los desafíos a los derechos humanos que el fenómeno de la migración internacional entraña, identificándose los factores que determinan la magnitud y el sentido de los flujos migratorios, y analizándose cómo dichos flujos afectan al proyecto de derechos humanos; el concepto de justicia universal, que conlleva una serie de efectos beneficiosos al permitir la persecución de acusados por terrorismo, genocidio y crímenes contra la humanidad; y el significado de la discriminación social y sus implicaciones en relación con los derechos humanos.

Por último, el epígrafe “Prácticas” compila artículos diversos que precisan, por ejemplo, cuáles son los vínculos entre derechos humanos, Estado de Derecho y justicia, plasmando la idea de que los derechos humanos son capaces de imponer límites a la actuación de los poderes públicos. Pero también se aborda cuál es la esencia de los derechos humanos y los ideales que la fundamentan —libertad, igualdad e integridad—, o la problemática de la democratización y el respeto de los derechos humanos en las sociedades musulmanas del sur y este del Mediterráneo. En este sentido, se profundiza en la cuestión de que la democracia y los principios de los derechos humanos son objetivos indis-

ciables, y las únicas causas legítimas de la acción internacional que justifica toda intervención contra regímenes dictatoriales.

Este libro analiza una gran cantidad de temas muy oportunos para suscitar el debate acerca de las distintas perspectivas que la cultura africana, asiática o árabe tiene del concepto de derechos humanos, o la relación de éstos con las minorías o la inmigración. Dado que una de las finalidades del libro es el de funcionar como un glosario indicador en estos temas, es recomendable utilizar la guía de lectura que se ofrece y así centrar el enfoque del lector hacia un campo determinado.

Para concluir cabe señalar que a lo largo de toda la obra, los distintos autores ponen en evidencia la necesidad de pensar y aplicar unos derechos humanos basados en valores no excluyentes, que permitan a la humanidad encaminarse hacia el progreso. Para ello, los derechos humanos deberán plantearse desde la perspectiva de la diversidad cultural. Como expresa la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, "la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana". Esta afirmación conlleva el compromiso con los derechos humanos, y en concreto con los de aquellas personas que pertenecen a minorías y pueblos autóctonos. Así pues, nadie va a poder invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance.

Leticia Casañ Jensen

Colaboradora del Centro de Investigación
para la Paz (CIP-FUHEM)
Universitat Jaume I (Castellón)