

Los problemas de la DEMOCRACIA GLOBAL

Un diálogo entre David Held y Heikki Patomäki

¿ Se puede exportar la DEMOCRACIA ?

Dantele Archibugi

La ONU y la guerra
en el Líbano

Richard Falk, Rosa Meneses

Ciudad multicultural,
Afganistán, Cuba

Manuela Mesa, Nuria del Viso,
Völkler Skierka

Foto: ESTEBAN JIMÉNEZ



Icaria editorial

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 Cristòfol, 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 **Fundación Hogar del Empleado (FUHEM)**.

Información sobre las actividades de
FUHEM y del 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 - Ayisha, una mujer iraquí suní, muestra su dedo teñido de tinta tras votar en las elecciones en Iraq, 15 de diciembre de 2005. REUTERS-Ali Jarekji.

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.

INTRODUCCIÓN 5

TEORÍA

- Globalización, ciudadanía y derechos:
la ciudad multicultural** 11
Manuela Mesa
-

ACTUALIDAD

- ¿Se puede exportar la democracia?** 25
Daniele Archibugi
- La ONU tras la guerra del Líbano** 35
Richard Falk
- Afganistán: ¿la paz aplazada?** 41
Nuria del Viso
- Seguridad global en tiempos de
extremismo religioso** 51
Hussein Solomon
- Cuba: escenarios después de Castro** 61
Volker Skierka
- El fin del drama serbio-montenegrino** 69
Danijela Babic
- La Política Europea de Seguridad y Defensa:
avances y deficiencias** 77
Klaus Brummer
-

DIÁLOGO

- Los problemas de la democracia global** 89
David Held y Heikki Patomäki
-

TESTIMONIO

- El Líbano: cuando el futuro pertenece al pasado** 113
Rosa Meneses
-

SUMARIO

IDENTIDADES

- La protección de las minorías en Kosovo:
un asunto pendiente** 125
Eva Ciuk
-

ENTREVISTA

- Entrevista a Sergio Morales:
“En Guatemala es imposible juzgar a nadie”** 137
José Zepeda
-

LIBROS

- La Europa cosmopolita. Sociedad y política
en la segunda modernidad** de Ulrich Beck y
Edgar Grande 149
Alberto Piris
- Mediación: teoría y práctica** de Daniel Nina 151
Sonia París Albert
- The Human Potential for Peace.
An Anthropological Challenge to Assumptions
about War and Violence** de Douglas P. Fry 155
Irene Comins Mingol

INTRODUCCIÓN

La democracia es objeto de debate y análisis en distintos niveles. Con la intensificación de los procesos de globalización en todos los ámbitos —cultural, económico, social y político—, la propia noción de democracia afronta nuevos desafíos. Las fronteras entre los asuntos locales y globales son cada vez más difusas. Se ha producido una expansión de las interdependencias y flujos sociales, políticos y económicos que trascienden las fronteras estatales, regionales y continentales. La globalización diluye el carácter “nacional” de las relaciones sociales, los mercados y la política y pone en cuestión el concepto tradicional de soberanía, debilitando las instituciones políticas. Estos cambios ponen en cuestión la propia noción y práctica de la democracia representativa. En este marco, aparece el debate sobre la democracia global y la necesidad de crear entidades supranacionales que regulen el suministro y uso de los bienes públicos globales, es decir, aquellos que son patrimonio de la humanidad y que deben ser gestionados de manera colectiva.

En este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* se presenta un diálogo entre la propuestas de democracia global impulsadas por David Held y la corriente cosmopolita y las iniciativas del Network Institute for Global Democratization, del que Heikki Patomäki forma parte. Ambas propuestas comparten elementos comunes, pero también

se encuentran diferencias profundas, que muestran dos maneras distintas de abordar la cuestión de la democracia.

La democracia en el nivel local y nacional sigue siendo un reto en muchos países, especialmente en aquellos que han sufrido una guerra. Con frecuencia, la celebración de elecciones se considera el primer paso en la andadura democrática. Pero este proceso está lleno de dificultades. Este es el caso de Afganistán, en el que cinco años después de la caída del régimen talibán la situación es muy preocupante. Se han recrudecido los enfrentamientos armados y los atentados terroristas, la producción de opio se ha incrementado, los “señores de la guerra” controlan ciertas regiones del país, el Estado es muy frágil y el descontento de la población va creciendo, acosada por la pobreza y la violencia. Nuria del Viso, investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP), hace un análisis sobre los principales problemas que afectan a este país.

En otros países, como Guatemala, que cumple los diez años de la firma de los Acuerdos de Paz, la situación tampoco es muy positiva. En la entrevista realizada por José Zepeda a Sergio Morales, procurador de derechos humanos, se explica cómo la violencia es tan grave que ha llevado a recordar a algunos sectores los tiempos de la contrainsurgencia. La corrupción y falta de depuración de la Policía Nacional Civil, la impunidad ante los delitos y la pobreza, se encuentran entre los problemas que afronta este país centroamericano. Pero, sobre todo, el compromiso de la comunidad internacional se ha debilitado con el paso del tiempo y esto hace mucho más difícil para los defensores de derechos humanos seguir adelante con tu tarea sin ser objeto de amenazas y de agresiones.

En el Líbano, el proceso político iniciado tras la muerte del ex primer ministro, Rafik Hariri, en febrero de 2005, se vio interrumpido con la guerra entre Israel e Hizbulá. Los ataques contra la infraestructura civil del país y contra los ciudadanos, con miles de muertos, supone un incremento de las tensiones en la región. Rosa Meneses explica cómo la guerra ha dejado al Gobierno libanés en una situación muy inestable y ha puesto de manifiesto nue-

vos balances de poder, entre los que destaca la lucha, ahora abierta, de los chiíes por conquistar más espacios dentro de la sociedad libanesa. El uso de la fuerza contra actores no estatales no está amparado por la Carta de Naciones Unidas. Como explica Richard Falk en este número, los incidentes que tuvieron lugar en el Líbano no otorgaban a Israel el derecho legal para actuar en legítima defensa y supone la negación absoluta del principio fundamental tanto del Derecho Internacional como de la tradición de la guerra justa al validar usos desproporcionados de la fuerza de retaliación.

Otros análisis sobre Cuba y los escenarios después de Castro, la independencia en Montenegro y las minorías en Kosovo, así como reseñas de libros, completan este número.

Manuela Mesa

Directora

INVIERTE EN TU CONOCIMIENTO DEL MUNDO

Regálate una suscripción por un año a
PAPELES DE CUESTIONES INTERNACIONALES
y recibirás de forma **GRATUITA**

“20 años de análisis internacional”

De la posguerra fría a la hegemonía
estadounidense: rupturas y respuestas
(número especial de PAPELES)

Promoción válida hasta final de 2006

Infórmate en el teléfono:
+ 34 91 431 03 46 / 04 06
o en **publicaciones@fuhem.es**
www.revistapapeles.fuhem.es

Suscripción por un año (4 números):
28 euros (ahorro 8 euros)
Europa y resto del mundo gastos de envío no incluidos

**Globalización, ciudadanía y derechos:
la ciudad multicultural**

Manuela Mesa

11

Teoría

Globalización, ciudadanía y derechos: la ciudad multicultural

El fenómeno de la globalización obliga a replantearse la eficacia de estructuras como el Estado-nación y conceptos como el de ciudadanía. La vida política, económica y cultural de una comunidad traspasa las fronteras nacionales debido a la interdependencia entre lo local y lo global, y hace necesarias estructuras políticas e instrumentos reguladores internacionales para garantizar los derechos de los ciudadanos y los principios democráticos. La inmigración constituye un desafío real a un planteamiento cosmopolita de la ciudadanía que en las ciudades encuentra su escenario más inmediato.¹

La ciudadanía es el reconocimiento social y jurídico de los derechos y deberes derivados de la participación en una comunidad social y política —un *demos*— basado en el territorio y/o la cultura, u otros elementos definitorios de un sentido de pertenencia o comunidad. Es un concepto más restringido que el de nacionalidad, que abarca sujetos que no gozan de los derechos ciudadanos en su plenitud. Como afirma Adela Cortina,² el concepto pleno de ciudadanía integra un estatus legal (un conjunto de derechos), un estatus moral (un conjunto de responsabilidades) y también una identidad por la que una persona se sabe y siente perteneciente a una sociedad. La identidad colectiva de una comunidad se basa en aquello que se comparte, en aquello que se tiene en común, en aquello en que se reconoce o identifica con lo común, sea una cultura, o un conjunto de derechos y libertades. En las visiones nacionalistas clásicas, la pertenencia a la “nación” y al “pueblo”, definido

Manuela Mesa es directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

¹ Este texto es una versión adaptada de la ponencia presentada en el Curso de Verano de la Universidad del País Vasco, “Ciudad, derechos humanos y paz”, organizado por UNESCO/Etxea y el Ayuntamiento de San Sebastián, agosto de 2006.

² Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 2000. Consultar también Javier de Lucas, “La integración política como condición del modelo de integración”, en *Documentación Social*, 2005, Nº 139, pp. 53-72.

éste por factores culturales o étnicos preexistentes, constituye la base del Estado y la ciudadanía, lo que supone que esta última ha de estar fundamentada en cierta homogeneidad étnica y/o cultural. En sus concepciones republicanas clásicas, el concepto de ciudadanía deriva de la igualdad de derechos y deberes de los nacionales de un territorio. Esta concepción es más compatible con la diversidad étnica y cultural, mientras ésta no afecte a ese marco de derechos y obligaciones y el principio de igualdad ante la ley y, en formulaciones más recientes, ha sido presentada como el “patriotismo de la libertad” (Habermas). Las dos tradiciones dominantes en materia de derecho de ciudadanía —*ius sanguinis* e *ius solis*— reflejarían fielmente ambas concepciones.

Sin embargo, la intensificación de los procesos de globalización obliga a revisar categorías y conceptos antes considerados inmutables, como el Estado-nación, la ciudadanía o las identidades individuales y colectivas. Las fronteras entre los asuntos locales y globales son cada vez más difusas. Se ha producido una expansión de las interdependencias y flujos sociales, políticos y económicos que trascienden las fronteras estatales, regionales y continentales. De este modo, un acontecimiento global puede ocasionar un profundo impacto en entornos locales, aunque estén muy distantes entre sí, y, al mismo tiempo, acciones locales pueden tener enormes consecuencias globales. Puede afirmarse, correctamente, que ese tipo de influencias siempre ha existido, pero lo que es decididamente nuevo es la intensidad, rapidez e impacto de la transnacionalización, de las interacciones políticas, económicas y sociales, incluyendo la creciente influencia de los medios de comunicación global en las percepciones y la experiencia vital de la humanidad. La globalización diluye el carácter “nacional” de las relaciones sociales, los mercados y la política, y pone en cuestión el concepto tradicional de soberanía. La creciente interdependencia y la transnacionalización de la economía, la política y la violencia organizada erosiona la soberanía de los Estados consolidados, que comprueban que su capacidad efectiva para regular los mercados y las relaciones sociales, garantizar la seguridad y mantener ciertos niveles de bienestar social se ve minada por estas dinámicas. Como afirma David Held³, “los pactos sociales nacionales son insuficientes para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado”. En las incipientes democracias de los países en desarrollo, precisamente los más transnacionalizados y vulnerables, la globalización reduce el margen de maniobra para la acción política y las políticas de desarrollo, y los somete a los vaivenes de una economía global sin ataduras.

En ese contexto, la identificación del concepto de “comunidad política” con los límites del Estado-nación se está tornando cada vez más problemática.⁴ La erosión de la soberanía

³ David Held, *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005.

⁴ Ver Vicent Martínez Guzmán, “Globalización, seguridad y cosmopolitismo”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 1999-2000, N° 69, pp. 17-27; Ulrich Beck, *Poder y contrapoder en la era global*, Paidós, Barcelona, 2004.

nacional causada por las dinámicas de la globalización debilita la capacidad de la comunidad política para autodeterminarse mediante un régimen democrático, y cercena las capacidades de las sociedades y los Estados para regular y satisfacer las necesidades y demandas sociales de seguridad, gobernanza, bienestar económico, y cohesión social. Como señaló Daniel Bell, el viejo Estado nación se ha mostrado “demasiado grande para unas cosas, y demasiado pequeño para otras”.

Para responder adecuadamente a esas demandas sociales, el Estado habrá de atribuir competencias soberanas a las entidades subestatales —gobiernos regionales y locales— y establecer marcos regulatorios y entidades supranacionales eficaces, que en ambos casos tendrán que responder a los principios de representación y equilibrio de poderes inherentes a la democracia. Desde concepciones clásicas de la soberanía, la transferencia de competencias estatales a marcos mancomunados de soberanía se percibe como una pérdida, pero desde la perspectiva cosmopolita se trata de una redefinición y “reapropiación” de competencias que ya no son efectivas a nivel nacional.

Ese sistema de gobernación o gobierno de múltiples niveles —lo que en la ciencia política anglosajona se denomina *multilevel governance*— supone una profunda redefinición de los conceptos de soberanía, Estado y ciudadanía.

La yuxtaposición de distintos niveles de gobierno, a los que se atribuyen distintas competencias soberanas, definen necesariamente distintas comunidades políticas o *demos*, con diferentes conjuntos de derechos y deberes que se complementan, y que, en cualquier caso, han de responder a las exigencias establecidas en las convenciones y pactos internacionales de derechos humanos. En este marco, la noción de ciudadanía se redefine a nivel local y global, y ya no se puede asimilar únicamente al marco del Estado-nación. La ciudadanía se desvincula del territorio y de la nación, entendida esta como comunidad cultural y/o étnica o identitaria. “La ciudadanía, para no ser excluyente, debe ser progresivamente desnacionalizada, desterritorializada y democratizada, y pasar a fundarse en criterios respetuosos con la dignidad humana, la igualdad de derechos y el respeto por las diferencias”.⁵

Ello implica que las personas, en paralelo a su nacionalidad o identidad(es), podrían disfrutar de múltiples ciudadanía, lo que supone la pertenencia política a las diversas comunidades que les afectan de forma significativa. Serían ciudadanos de sus comunidades políticas inmediatas—local, nacional—, de los grupos de Estados regionales —como la Unión Europea—, y de la comunidad global, de manera simultánea. El concepto de “ciudadanía

⁵ Héctor Silveira Gorski, “La vida en común en las sociedades multiculturales. Aportaciones para un debate”, en Héctor Silveira Gorski (ed.), *Identidades comunitarias y democracia*, Trotta, Madrid, 2000.

europea”, que incluye un amplio catálogo de derechos —libertad de circulación y establecimiento, igualdad de derechos en materia laboral, derecho de sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones locales para todos los ciudadanos de la UE, protección diplomática en terceros países...— es una plasmación concreta de esta realidad, y responde, en materia de derechos, a la creciente movilidad de los nacionales de los Estados miembros en el espacio de la UE.

En este marco, la ciudadanía trasciende las fronteras de los Estados y goza de un alcance internacional. Surge así la noción de “ciudadanía global” o “ciudadanía cosmopolita”, que se enmarca dentro de las propuestas “neokantianas” de la democracia cosmopolita. La comunidad política y la ciudadanía cosmopolita reflejan y abarcan los diversos sistemas de poder y autoridad que operan dentro y a través de las fronteras. Los Estados serían reubicados y rearticulados bajo el arco de un derecho democrático global que supone el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales.

La cohesión social y los derechos de ciudadanía, en los países ricos y en especial en los más pobres, dependerán de las reglas e instituciones que se definirán tanto en el plano nacional como en el internacional

La consecución de esa ciudadanía cosmopolita exige, en lo que se refiere a los derechos políticos, democratizar el “espacio global”. Autores como Held o Archibugi conciben la estructura de la comunidad política cosmopolita como una red. Desde esta perspectiva deberían existir centros de decisión de diferentes niveles (local, nacional, transnacional, continental o regional, mundial).⁶ Las instituciones globales establecerían un marco legal general dentro del cual los diversos órdenes de poder serían autónomos. El cosmopolitismo de Held o de Mary Kaldor es un proyecto animado por un ideal de (re)democratización. Esto significa reconstruir la teoría y la práctica de la democracia para atribuir a las personas poder de decisión en todos los asuntos que afectan a sus vidas y redistribuir el poder de decidir acerca de las cuestiones colectivas. Y esta redistribución debe realizarse no sólo en el espacio global, sino también en el ámbito local y estatal.

Por otra parte, la cohesión social y los derechos de ciudadanía, en los países ricos y en especial en los más pobres, dependerán de las reglas e instituciones que se definirán tanto en el plano nacional como en el internacional. Esto no significa el fin del Estado-nación. El Estado nacional es, y probablemente seguirá siendo, eficaz para dar respuesta a una amplia

⁶ Daniele Archibugi, “La democracia cosmopolita”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2004, N° 87, pp. 43-59.

gama de demandas sociales. Sin embargo, parece necesaria una redefinición del Estado y de la soberanía, lo que Ulrich Beck llama el “Estado transnacional cooperativo”, para que la acción estatal se complemente con nuevas reglas e instituciones de gobernanación supranacional. Con ello, se establecerían los mecanismos adecuados para dar respuesta a la demanda creciente de “bienes públicos globales” —seguridad, protección del medio ambiente, protección social y reglas laborales, normas comerciales y financieras y seguridad jurídica más allá de las fronteras, entre otros— y evitar el impacto negativo derivado de la globalización.⁷ Esto supondría una nueva forma de política mundial “postwestfaliana” y un “nuevo multilateralismo” orientado a la gobernanación democrática cosmopolita, basada en el fortalecimiento y reforma de las organizaciones internacionales, y en marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global, que, además, tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos.⁸

Finalmente, la ciudadanía global también se constituye como un elemento integrador de la sociedad. No es sólo un estatus que reconoce unos derechos políticos, sino también un proceso y una práctica por la que los ciudadanos comparten unos valores y normas de comportamiento que posibilitan la convivencia, y les dota de un sentimiento de pertenencia y una identidad colectiva, en este caso una identidad colectiva global.

La ciudad y la redefinición de la ciudadanía en el plano local

En los países industrializados, las ciudades y las regiones han vivido estos procesos con particular intensidad. Los procesos de descentralización político-administrativa crean, o profundizan, espacios locales y regionales para el ejercicio de la democracia y la participación social y política, y han atribuido a las corporaciones locales y a los gobiernos regionales mayores responsabilidades en materia económica y social, y en la materialización de derechos de ciudadanía. Al mismo tiempo, las ciudades y las regiones se enfrentan directamente a las lógicas de liberalización y desregulación y a otras dinámicas asociadas a la globalización, en particular la transnacionalización de la economía, la creciente movilidad de las personas y el crecimiento de los flujos migratorios. Saskia Sassen ha acuñado el concepto de “ciudad global” para referirse al proceso de creciente conexión al espacio económico mundial experimentado por algunas grandes ciudades.⁹

⁷ Inge Kaul et al. (eds.), *Bienes Públicos Globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Oxford University Press, México, 2001; Inge Kaul et al. (eds.), *Providing Global Public Goods*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

⁸ José Antonio Sanahuja, “Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la era de la globalización”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2004, N° 87, pp. 35-41.

⁹ Ver Saskia Sassen, *La ciudad global, Nueva York, Londres, Tokio*, Eudeba, Buenos Aires, 1999; Saskia Sassen, *Global Networks, Linked Cities*, Routledge, Londres, 2002.

Las ciudades concentran y expresan la diversidad propia de un mundo cultural y heterogéneo. La mayoría de las sociedades civiles se han construido históricamente a partir de una multiplicidad de etnias y culturas, pero esto no ha estado exento de tensiones y dificultades. Precisamente, la forma de gestionar estas diferencias se ha convertido en uno de los principales retos de la ciudadanía en el marco de la globalización.

La ciudad, destino mayoritario de los migrantes, representa un verdadero “microcosmos” de la globalización, con sus tensiones, demandas y contradicciones. Los flujos migratorios configuran “comunidades transnacionales” que interactúan con el entorno local, y al tiempo mantienen vínculos intensos con sus lugares de origen: envío de remesas, cuyas cifras agregadas pueden llegar a superar los flujos de ayuda oficial, o de inversión privada; intercambio cultural; interacciones políticas y sociales de todo tipo.

Como señala la Declaración de Guadalajara sobre el Futuro de la ciudad, “la ciudad incluye dimensiones diferentes; es a la vez *urbs*, *civitas* y *polis*”. La ciudad ha de afrontar estos fenómenos, nuevos para la gestión local y para la convivencia ciudadana, de diversas formas: ha de promover el reconocimiento de derechos de ciudadanía para todos; reconocer cauces de participación en la gestión de la política local; dar respuesta a las demandas de vivienda, equipamiento, servicios en materia de salud, educación y en otros ámbitos, de la población local e inmigrante; ha de gestionar las diferencias culturales e identitarias; y buscar el siempre difícil equilibrio entre la diversidad y la igualdad de derechos, desde el respeto y la tolerancia a las distintas culturas, sin permitir que ello conduzca a la negación de derechos para determinados colectivos, como las mujeres. Y ello, a menudo, sin contar con los instrumentos institucionales y legales y con los recursos necesarios, que o no existen o están ubicados en otras instancias de gobierno.

Entre la ciudad multicultural y la ciudad segregada

Existe una tensión creciente entre la ciudad multicultural y cosmopolita, en la que se materializan los derechos de ciudadanía y la diversidad es fuente de riqueza económica y cultural; y la “ciudad segregada”,¹⁰ en la que rige la exclusión y emergen distintas formas de violencia urbana.

¹⁰ Jordi Borja, “Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea”, *La Factoría*, 1998, Nº 7, en www.lafactoria.web.com/articulos/borjacas2.htm

La ciudad
representa
un
verdadero
“micro-
cosmos”
de la
globalización

En todas las sociedades, las minorías étnicas —sean éstas de carácter local o resultado de la afluencia de inmigrantes— suelen sufrir diversas formas de discriminación económica, institucional y cultural, que tienen como consecuencia su segregación en el espacio de la ciudad. La desigualdad en el ingreso y las prácticas discriminatorias en el mercado de la vivienda conducen a la concentración de minorías étnicas en determinados barrios en las zonas metropolitanas de las ciudades. Por otra parte, cada grupo étnico tiende a utilizar esta concentración en barrios como una forma de protección, ayuda mutua y afirmación de su especificidad, lo que refuerza el patrón de segregación espacial. Estas zonas son pobres, con escasos servicios y altos índices de criminalidad y violencia. Por ejemplo, Londres concentra el 42% de la población de minorías étnicas localizadas en algunos distritos con bajos niveles educativos, alta tasa de paro y una escasa actividad económica. En el distrito londinense de Wandsworth, con unos 260.000 habitantes, se hablan unas 150 lenguas diferentes, pero es uno de los barrios con mayores carencias sociales. En Ámsterdam, Róterdam, la Haya y Utrecht la proporción de extranjeros oscila entre el 15% y el 20%, pero en algunos barrios asciende hasta el 50%.¹¹

En España, la dinámica migratoria, más reciente, y el mayor peso de latinoamericanos hace esta realidad menos visible, pero en ciudades como Madrid, áreas como Lavapiés, Villaverde o San Blas concentran tasas de inmigrantes mucho mayores que otras zonas. Es importante anotar que estas áreas son también residencia de sectores sociales con calificaciones profesionales inferiores, menos oportunidades de empleo, retribuciones más bajas, y mayores demandas hacia los servicios sociales. Estos sectores son los que perciben como amenaza la afluencia de inmigrantes, y compiten directamente con ellos por los empleos de baja calificación y servicios como las guarderías, la vivienda protegida, y se concentran en los mismos centros educativos públicos que sus hijos. Las consecuencias políticas de este hecho son bien conocidas en aquellos países en los que la cuestión migratoria ha alentado la aparición de partidos xenófobos de extrema derecha, que se nutren del resentimiento de los sectores sociales desfavorecidos ante la “amenaza” de la inmigración.

Esto se puede ver acentuado cuando las percepciones sobre la inmigración están a menudo distorsionadas y no se corresponden con los datos, como apunta la investigación realizada por el Pew Research Center.¹² Este estudio muestra una visión sobre los musulmanes muy distinta a la habitual. El informe señala que los musulmanes que viven en Europa están más preocupados por su futuro y por el paro, que por la religión, aunque se consideren en primer lugar musulmanes y después ciudadanos del país de acogida. El 53%

¹¹Jordi Borja y Manuel Castells, “La ciudad multicultural” en *La Factoría*, 1997, Nº 2, en www.lafactoriaweb.com/articulos/borjacas2.htm

¹²Pew Research Center, *Muslims in Europe: Economic Worries Top Concerns About Religious and Cultural Identity*, 2006, en www.pewglobal.org

de los musulmanes que viven en España se declara partidario de adoptar las costumbres españolas, mientras que el 67% de los españoles cree que los musulmanes que residen en nuestro país quieren ser distintos. Por otra parte, las imágenes de los inmigrantes del África subsahariana llegando en cayucos a nuestras costas puede crear la idea de que la mayoría de los inmigrantes en nuestro país proceden de esta región, pero lo cierto es que representan una cantidad ínfima en relación a la inmigración marroquí, ecuatoriana y rumana. De los casi 600.000 inmigrantes que legalizaron su situación en España en el último proceso de regularización, sólo 24.120 procedían del África subsahariana. Estas visiones distorsionadas, que en ocasiones sólo resaltan los aspectos negativos asociados al fenómeno migratorio, crean una sensación de amenaza que a menudo no corresponde con la realidad y que dificulta la convivencia y la interacción.

En un mundo en el que la interdependencia global es cada vez más intensa, las sociedades serán pluriculturales y esto implica aprender a gestionar las diferencias étnicas y culturales a partir del intercambio, y reducir las desigualdades surgidas de la discriminación. Estas diferencias y tensiones se producen con particular intensidad en el ámbito local.

La ciudad es un espacio cultural, en el que se construyen identidades personales y colectivas. Las personas pueden tener múltiples identidades y pertenencias. En el territorio local se puede vivir la globalidad. En la ciudad se reconfiguran los vínculos identitarios y sociales originales de los inmigrantes y se configura una nueva forma de relación marcadas por el nuevo contexto. Las identidades originarias pueden reafirmarse, en una lógica defensiva, o se diluyen para dar paso a otras formas culturales que incorporan elementos nuevos que tienen que ver con el entorno, se incorporan signos de modernidad que coexisten con los tradicionales y nuevas expresiones culturales que se construyen y que forman parte de la nueva realidad en que se producen las relaciones sociales.¹³ Aparecen así las ciudades cosmopolitas en las que lo local y lo global se funden en un único elemento que incluye lo económico, lo político, los cultural y lo social.

La calidad del espacio público es una condición para la adquisición de la ciudadanía. El espacio público cumple funciones urbanísticas, socioculturales y políticas. El barrio es a la vez el lugar de vida social y de relación entre las personas y las actividades que realizan. El espacio público, si es accesible y polivalente, sirve a poblaciones diversas y en distintos momentos¹⁴.

Desde los municipios se pueden generar dinámicas propias de participación que trascienden los ámbitos locales, generando vínculos estrechos entre los ciudadanos, promo-

¹³ Ver Javier de Lucas, *Globalización e identidades*, Icaria, Barcelona, 2003.

¹⁴ Jordi Borja, *op. cit*

viendo redes y potenciando el sentimiento de pertenencia, de identificación y conciencia de formar parte de una comunidad local-global. Se pueden impulsar procesos formativos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía e impulsar proyectos y experiencias que animen el debate sobre las cuestiones públicas, promuevan la reflexión sobre el funcionamiento democrático en torno a nuevas formas de participación y apoyen a diferentes grupos y colectivos.

El 53% de los musulmanes que viven en España se declara partidario de adoptar las costumbres españolas, mientras que el 67% de los españoles cree que los musulmanes que residen en nuestro país quieren ser distintos

Para ello, es necesario abordar de manera urgente la tensión frecuente entre nacionalidad y ciudadanía, que se traduce en el reconocimiento o no de derechos para los nacionales del Estado. Cuando las personas que han emigrado buscando un trabajo se estabilizan de forma permanente, se plantea la cuestión de la exclusión política legal. A esta población no se le reconocen una gran parte de los derechos que configuran la ciudadanía, aunque se trate de personas que residen o que han nacido en el propio país. La Unión Europea ha dado respuesta a esta cuestión en un sentido claramente cosmopolita en el marco de la “ciudadanía europea”, al garantizar a los nacionales de otros Estados miembros de la UE que sean residentes el derecho al voto y a presentarse como candidato a las elecciones locales. Algunos países han ido más allá, como Irlanda, Dinamarca, Suecia y Holanda, que otorgan ese derecho a todos los inmigrantes legales a partir de distintos periodos de residencia; y Portugal y el Reino Unido a los nacionales de sus antiguas colonias y de la Commonwealth.

Estos derechos, sin embargo, no se otorgan a los inmigrantes de países en desarrollo, lo que define dos categorías de extranjeros —“de primera” y “de segunda”— y un trato discriminatorio basado en el país de procedencia, lo que puede estar justificado por distintos argumentos jurídicos y políticos, pero que, a la postre, existe un elemento de arbitrariedad que es difícil de defender desde el punto de vista de la igualdad de los derechos inherentes a la persona, independientemente de su nacionalidad. Para ilustrar esta cuestión se puede mencionar el caso de los inmigrantes procedentes de Polonia, Rumania y Bulgaria. No pudieron votar ni presentarse como candidatos en las elecciones municipales españolas de 2002, pero sí podrán hacerlo en las que están previstas para mayo de 2007, pues Polonia es Estado miembro de la UE desde mayo de 2004, y Rumania y Bulgaria lo serán desde enero de 2007. Los votos de estos ciudadanos pueden ser la clave del resultado en ciertos lugares. En Alcalá de Henares (Madrid) la diferencia entre los dos partidos más importantes

en las elecciones de 2002 fue de un concejal y unos 3.000 votos, y los residentes de esos tres países son alrededor de 16.000. A mediados de 2006, según información de prensa, las asociaciones de inmigrantes de Polonia y Rumania señalaban que no habían recibido aún ninguna oferta de los partidos más importantes para definir el programa y las candidaturas.¹⁵

El debate sobre el derecho de voto de los inmigrantes en las elecciones municipales de 2007 es clave en la redefinición del concepto de ciudadanía a nivel local. Como es sabido, en febrero de 2006 el Congreso de los Diputados aprobó, por consenso, una proposición no de ley solicitando al gobierno que se reconozca ese derecho a los inmigrantes no comunitarios que sean residentes legales, recordando que el derecho de voto es una de las claves de la integración social. La Constitución española reconoce esa posibilidad en su artículo 13.2, supeditándola a la existencia de un convenio de reciprocidad por el que también se reconozca ese derecho a los españoles que residan en el país de origen de los inmigrantes. En la actualidad existen convenios de ese tipo con Argentina, Chile y Noruega, pero sólo este último está en vigor. Existen también convenios bilaterales de amistad y cooperación con Argentina, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia que contemplan esa posibilidad, pero aún no se han firmado los correspondientes protocolos. Con vistas a la cumbre iberoamericana de Montevideo de 2007, el Gobierno español ha propuesto el concepto de "ciudadanía iberoamericana" que, entre otros componentes, incluiría el reconocimiento del derecho de voto a través de distintos instrumentos jurídicos, no sólo entre España y América Latina, sino entre los propios países latinoamericanos.¹⁶ Si España activase esos convenios y firmara acuerdos similares con Marruecos y Ecuador, los dos países de origen de mayor número de inmigrantes, el número de nuevos votantes se aproximaría a 1,2 millones. Sin embargo, esta medida excluiría de la posibilidad de acceso a quienes proceden de países no democráticos, con los que no se ha firmado acuerdos ni se firmarán. La cuestión está en si se debería dar este derecho al margen del país de origen y de los convenios que se establezcan (lo que obligaría a modificar la Constitución) y si el ritmo de acceso a la ciudadanía plena debería ser distinta en función de los acuerdos que se establezcan con los países.

El debate se reactivó a causa de una nueva proposición no de ley, presentada por el PSOE y IU-ICV el 18 de agosto de 2006, instando al Gobierno a firmar convenios de reciprocidad con los países de origen de los colectivos de inmigrantes más importantes, y con países con los que existan lazos especiales. En el curso del debate, se han planteado distintas objeciones a la propuesta, en particular por parte de algunos partidos nacionalistas, que han planteado que ese derecho esté supeditado al conocimiento de la lengua y la cultura local, y al respeto a la Constitución y al marco normativo español. En cualquier caso, el

¹⁵ "Alcalá de Henares, pendiente de Rumanía", *El País*, 25 de agosto de 2006, p. 20.

¹⁶ "Los extranjeros con derecho de voto se triplicarán en 2007 si el PSOE cumple su compromiso", *El País*, 23 de agosto de 2006, p. 20.

Gobierno se pronunció a finales de agosto de 2006, aceptando la propuesta, pero señalando que es altamente improbable que esas iniciativas se materialicen antes de las elecciones locales de mayo de 2007, de manera que la propuesta pueda contar con el suficiente respaldo político y las posiciones no estén influenciadas por la inminencia de las elecciones.¹⁷

Es necesario un debate en la sociedad española para definir una política migratoria basada en derechos y obligaciones, que regule la inmigración ilegal, y que promueva iniciativas para la convivencia y la participación activa en nuestra sociedad.¹⁸ La consecución de la ciudadanía global y local, como un elemento integrador de la sociedad, constituye el gran desafío del siglo XXI.

¹⁷ "El gobierno descarta que puedan votar en mayo los inmigrantes no comunitarios", *El País*, 26 de agosto de 2006, p. 17.

¹⁸ Para ampliar sobre este tema, ver Javier de Lucas, "La integración política como condición del modelo de integración", *op.cit.*

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

¿Se puede exportar la democracia? 25
Daniele Archibugi

La ONU tras la guerra del Líbano 35
Richard Falk

Afganistán: ¿la paz aplazada? 41
Nuria del Viso

**Seguridad global en tiempos de
extremismo religioso** 51
Hussein Solomon

Cuba: escenarios después de Castro 61
Volker Skierka

El fin del drama serbio-montenegrino 69
Danijela Babic

**La Política Europea de Seguridad y Defensa
avances y deficiencias** 77
Klaus Brummer

DANIELE ARCHIBUGI

¿Se puede exportar la democracia?

Traducción de Berna Wang

Las dos guerras principales con las que se ha iniciado el tercer milenio, la de Afganistán y la de Irak, han sido justificadas por EEUU y sus aliados con argumentos diversos. El primero, y quizá el principal, es la defensa propia: arrancar de raíz el terrorismo en Afganistán y destruir las presuntas armas de destrucción masiva en Irak. Además de esta motivación tradicional, se ha añadido otra: forzar un cambio de régimen y exportar la democracia. Sin embargo, ¿es la democracia un bien que se pueda exportar como las bananas? ¿En qué condiciones es factible y legítimo exportar la democracia?¹

Exportar la democracia es un sueño estadounidense. Y es un sueño que los estadounidenses proporcionaron a los europeos. Todos los italianos recuerdan los gloriosos días del verano de 1944 y la primavera de 1945, cuando las tropas aliadas liberaron las principales ciudades del país. Decimos “liberaron” porque esta fue la sensación de la inmensa mayoría de los italianos, que con la llegada de los aliados veían el final de la brutalidad nazi y fascista, la guerra civil y los bombardeos aéreos. Sin embargo, al mismo tiempo, los aliados se referían a Italia como país “ocupado”, puesto que fue un aliado activo de la Alemania nazi hasta el 8 de septiembre de 1943.²

Incluso si Italia hubiera sido un enemigo hasta la víspera, no se hizo ni un solo disparo contra los aliados dentro de la península. En cuanto llegaron, las hostilidades finalizaron. Se olvidó con rapidez que los aliados habían sometido a intensos bombardeos a algunas ciudades italianas, causando probablemente en la población civil un número de muertes mayor que las ocasio-

Daniele Archibugi es director de investigación en el Consejo Nacional de Investigación de Italia y profesor en Birkbeck College (Universidad de Londres)

¹ Una versión anterior de este texto se presentó como discurso principal en la Conferencia “Dehegemonization: The U.S. and Transnational Democracy”, celebrada en el Center for Global Studies de la George Mason University, Washington, D.C., el 5 de abril de 2006.

² La perspectiva se invierte en Afganistán e Irak. La población civil tiende a percibir a EEUU como una fuerza de ocupación, mientras que Washington se considera un libertador.

nadas por las implacables represalias nazis. Sobre el terreno, los aliados, especialmente los estadounidenses, no sólo no infundían miedo en la población sino que, por el contrario, fueron aceptados inmediatamente como amigos y hermanos que regalaban cigarrillos, cantaban y bailaban. Y, sobre todo, hablaban de libertad y democracia.

El hecho de que los estadounidenses fueran tan bien recibidos se lo debemos a la Resistencia italiana, que combatió contra los nazis y los fascistas y propagó entre la población la idea de que no eran nuestros enemigos, sino nuestros “aliados”. En Alemania y Japón, la resistencia fue muy pequeña y los aliados no recibieron la cálida bienvenida que tuvieron en Italia. Sin embargo, tampoco atacaron nunca a los aliados. En los tres países hubo un cambio inmediato en el ambiente; quizá porque sabían que las tropas de ocupación sólo permanecerían un breve periodo y que, antes de marcharse, plantarían las semillas de un sistema político que beneficiaría a toda la población: la democracia. La idea de que los países liberados necesitaban unos regímenes democráticos, más aún que unos regímenes obedientes, estaba mucho más arraigada entre los estadounidenses que entre los ingleses. Sindicatos, redes de información, aparatos judiciales y sistemas de producción, todos recibieron una ayuda sustancial de la administración estadounidense. Desde entonces, la política exterior estadounidense ha reiterado su objetivo de extender la democracia, a menudo por medio de la intervención armada.

Exportar la democracia se ha convertido en parte de un código genético estadounidense y en un objetivo declarado de su política exterior. Ni siquiera el apoyo año tras año a gobiernos dictatoriales, como en América Latina durante la era de Henry Kissinger, o las conspiraciones contra gobiernos elegidos como en Irán (1953), Guatemala (1954), Indonesia (1955), Brasil (década de 1960), Chile (1973) y Nicaragua (década de 1980) han eliminado de la mente del estadounidense medio la idea de que su país no es sólo el más libre del mundo, sino también el mejor en llevar la democracia a otros países.

¿Con qué medios y con qué eficacia se ha exportado la democracia?

Por desgracia, no se pueden generalizar los éxitos alcanzados al exportar la democracia a Alemania, Japón e Italia. Si se cree en los datos recogidos en un estudio realizado por el Carnegie Endowment for International Peace, EEUU ha fracasado muchas veces en sus objetivos principales cuando ha intentado exportar la democracia empleando medios militares. En la primera mitad del siglo XX, estos fracasos afectaron a países vecinos y, aparentemente, fácilmente controlados, como Panamá (1903-1936), Nicaragua (1909-1933), Haití (1915-1934), la República Dominicana (1916-1924) y Cuba en tres ocasiones (1898-1902, 1906-1909 y 1917-1922). Sufrió fracasos análogos en Corea del Sur, Vietnam del Sur y

Camboya en las décadas de 1950, 1960 y 1970. Ni siquiera en Haití, después del final de la Guerra Fría, ha tenido éxito la Administración estadounidense. Después de la II Guerra Mundial, sólo pudieron contar con Panamá (1989) y Granada (1983), dos Estados diminutos, como Estados incorporados en las estructuras económicas y sociales de EEUU (ver cuadro). Así pues, la actual falta de éxito, tanto en Afganistán como en Irak, tiene numerosos precedentes históricos.

Intervenciones militares de EEUU y exportaciones democráticas

Estado	Año	Éxito
Irak	2003-en curso	No
Afganistán	2002-en curso	No
Kosovo	1999-en curso	No
Bosnia	1995-en curso	No
Haití	1994-1996	No
Somalia	1993-1994	No
Panamá	1989	Sí
Granada	1983	Sí
Camboya	1970-1973	No
Vietnam del Sur	1964-1973	No
Laos	1964-1974	No
República Dominicana	1965-1966	No
Corea del Sur	1945-1950	No
Japón	1945-1952	Sí
Alemania Occidental	1945-1949	Sí
Italia	1943-1945	Sí
República Dominicana	1916-1924	No
Rusia	1918-1922	No
Cuba	1917-1922	No
Haití	1915-1934	No
México	1914	No
Nicaragua	1909-1933	No
Cuba	1906-1909	No
Panamá	1903-1936	No
Cuba	1898-1902	No

Fuente: Pei y Kasper, 2003; Andreatta, 2006.

No siempre se ha adoptado expresamente la intervención militar para la consolidación de instituciones democráticas. En Corea, Vietnam y Camboya, por ejemplo, el objetivo de la

democratización era secundario, detrás de la contención del comunismo. Sin embargo, en términos generales, la obsesión estadounidense por exportar la democracia por medio de su ejército ha tenido más fracasos que éxitos. A partir de estas experiencias, cabe extraer tres lecciones principales.

1. *El contexto interno.* El grado de apoyo del que goza el régimen existente es un factor crucial. Por desgracia, no todos los regímenes autoritarios cuentan con la misma oposición de sus poblaciones. Incluso Hitler y Mussolini tenían un fuerte apoyo del público. Hoy, existen regímenes populistas y teocráticos, como el iraní, que cuentan con un amplio apoyo entre la población, ratificado de hecho por unas elecciones libres y justas. Desear imponer la democracia –literalmente, el poder del pueblo– en contra de la voluntad del mismo pueblo es sencillamente absurdo.

Ni siquiera es suficiente que un régimen tenga una fuerte oposición interna; también hace falta que existan un fuerte deseo indígena por instituir un régimen democrático y unas élites competentes que lo representen. Es mucho más fácil reinstaurar la democracia que introducirla por primera vez: en países como Italia y Alemania, la existencia de instituciones democráticas antes de la llegada de los dictadores constituía un modelo y había permitido la supervivencia de partidos y grupos clandestinos, tanto dentro como fuera de esos países. Estos grupos asumieron la tarea de llevar al antiguo país a su nuevo régimen. En países que nunca han experimentado la democracia, su aplicación parece estar erizado de mayores dificultades.

2. *La agresión es contraproducente.* La eficacia del cambio de régimen después de la II Guerra Mundial fue consecuencia del hecho de que la guerra había sido iniciada por los regímenes fascistas. Su derrota militar desacreditó internamente a los antiguos regímenes, e hizo que los ciudadanos se dieran cuenta de que era necesario intentar o volver a otro tipo de organización política. Las mismas condiciones existían en Irak después de que Sadam Husein invadió Kuwait en 1990, pero en aquel momento las fuerzas de la coalición decidieron dejar al régimen tal como estaba, en lugar de emprender un cambio de régimen. Cuando la guerra es iniciada, por el contrario, por las democracias, los ciudadanos se consideran víctimas de un ataque y se muestran hostiles hacia el régimen político que traen los invasores. Hay, obviamente, excepciones a esto, como las de Granada y Panamá, pero estas excepciones vienen de países pequeños, con gobiernos autoritarios muy impopulares.

3. *Aceptación del gobierno de transición.* Si el gobierno de transición de la fuerza de ocupación no se integra socialmente en el ámbito local, el cambio de régimen se percibe como una imposición externa. La administración de transición y sus intenciones son, obviamente, examinados con lupa por la población civil, con un examen no menos severo que el que los pueblos colonizados reservaban a sus colonizadores. Las afinidades cul-

turales, étnicas, religiosas y lingüísticas entre la administración provisional y los países ocupados se hacen cruciales. Debido a la preocupación por ser colonizadas, las poblaciones locales son por lo general hostiles hacia una administración de transición, hostilidad que puede hacerse permanente y predominante. En Afganistán e Irak, las administraciones provisionales son oficialmente multilaterales, pero en la práctica están dominadas por EEUU, país con poca o ninguna afinidad con la población local, y que de hecho suscita una profunda hostilidad.

Exportar la democracia militarmente es, por tanto, una operación mucho más complicada e incierta de lo que pretenden algunos políticos. Sin embargo, la eficacia no es la única forma de evaluar un proyecto político. Existe la esperanza, si bien no es nada segura, de que quienes quieren exportar la democracia lo hacen porque creen en su valor intrínseco. En este caso, no deberían considerar la escasa eficacia, sino también la legitimidad democrática. Suponiendo, hipotéticamente, que exportar la democracia por medio de una intervención militar sea efectivo, ¿justificaría esto su imposición? Hay buenas razones para albergar algunas dudas al respecto.

La retirada de la legitimidad a un gobierno no puede provenir del gobierno de otro Estado, sino sólo de instituciones internacionales

Si una población está descontenta con su régimen político legítimo, puede rebelarse. En el momento en que la relación entre el gobierno y sus ciudadanos se rompe, hasta el punto en el que hay un conflicto abierto, cabe pensar que también es posible que intervengan fuerzas externas porque el conflicto ya ha estallado y las fuerzas externas no serán responsables de haber roto la paz. Cuando varios grupos compiten por el poder, se hace permisible que los Estados democráticos proporcionen apoyo real a partidos políticos que propugnan la introducción de un sistema democrático. Sin embargo, cuando no hay una rebelión explícita que muestre el interés popular por un cambio de régimen, una intervención es poco sólida desde el punto de vista de la ética. Además, y lo que es más importante, la retirada de la legitimidad a un gobierno no puede provenir del gobierno de otro Estado, sino sólo de instituciones internacionales.

Cabe objetar que una intervención podría ser aún más necesaria cuando una población está oprimida por un dictador brutal, tan brutal que ha reprimido todas las formas de oposición. Sadam Husein había acabado preventivamente con toda posible oposición. En este caso, la motivación de intervenir tiene una base humanitaria y no está necesariamente relacionada con la introducción de la democracia. Los objetivos de la intervención deben ser

mucho más modestos y estar orientados sobre todo a inhibir una matanza masiva más que a imponer una forma institucional específica.

En el momento en el que se opta por usar la fuerza militar para promover la democracia surge una contradicción entre los medios y los fines. Los medios violentos de la guerra no afectan exclusivamente a los déspotas, sino que inevitablemente terminan teniendo también repercusiones en los ciudadanos que se supone que se beneficiarían de un régimen democrático. A pesar de los bombardeos quirúrgicos, las bombas inteligentes y otros avances tecnológicos, la guerra sigue siendo un asunto sucio, con consecuencias que afectan a poblaciones enteras de forma indiscriminada. Por tanto, uno se encuentra en una situación que recuerda a algo que escribió George Orwell: uno usa la guerra para promover la paz, y ejerce la violencia para obtener la democracia.

Por otro lado, hay que tener en cuenta los efectos que tendrá una intervención militar en un Estado democrático. En una guerra, todos los Estados se ven obligados a sacrificar parte de su libertad. Se envía a los ciudadanos a la batalla, las libertades civiles se reducen y las capacidades de las fuerzas armadas (el ejército, las agencias de información, el aparato de control) aumentan a expensas de la transparencia y el control. Las democracias en guerra contraen inevitablemente una enfermedad crónica. EEUU y Gran Bretaña, implicados en un número infinito de conflictos tanto de alta como de baja intensidad desde el final de la II Guerra Mundial, han mantenido sus sistemas democráticos internos increíblemente bien hasta ahora. Sin embargo, ni siquiera estos dos Estados han podido evitar ver cómo ardían sus instituciones democráticas en el altar del interés nacional. Debido a las necesidades de la guerra, han justificado y cometido actos de tortura, han asesinado a civiles desarmados, y han practicado detenciones sin fundamento legal; cosas que nunca habrían consentido los ciudadanos en condiciones de paz. Exportar la democracia también significa ponerla en peligro internamente.

Del palo a la zanahoria

¿Debemos concluir que no se puede hacer nada para exportar la democracia dentro de estas restricciones razonables? Esta es una conclusión un poco extrema. Los Estados democráticos pueden ser heraldos de la expansión de la democracia, como muestra el hecho de que los pueblos del mundo, siempre que han tenido la oportunidad, han manifestado explícitamente el deseo de participar en su propio gobierno. El error arraigado en el enloquecido deseo de exportar la democracia afecta sólo a los medios, no a los fines. Si los fines son legítimos, ¿cuáles son, entonces, los instrumentos que deben utilizar los Estados democráticos?

El primero, y más evidente, se refiere a los incentivos económicos, sociales, políticos y culturales. El predominio actual de Occidente es tan amplio que, si la expansión de la democracia es realmente la prioridad de Occidente, podría emplear recursos mayores. Sin embargo, estamos muy lejos de ir en esa dirección. En 2003, EEUU dedicó más del 4% de su producto interior bruto (PIB) a gastos de defensa, mientras los países de la Unión Europea dedicaron más del 2%. En comparación con los gastos militares, a la ayuda para el desarrollo sólo se destina algo de calderilla. Únicamente el 0,1% del PIB de EEUU y el 0,3% del de la Unión Europea se dedica a este fin. Ni siquiera esta cantidad relativamente pequeña se emplea totalmente en ayuda a gobiernos democráticos.

No obstante, la zanahoria no es sólo la ayuda económica. La ayuda económica puede ser de enorme utilidad, pero también puede convertirse en una imposición. Igualmente importante es ofrecer a los países que tienen el potencial de celebrar unas elecciones democráticas, la capacidad de unirse al club de los Estados democráticos en las mismas condiciones que los demás Estados democráticos. Es necesario evitar dejar que la expansión de la democracia termine convirtiéndose en una especie de lección de catecismo impartida por quienes hacen las reglas. La democracia es un recorrido común, y si un Estado está legítimamente preocupado por los sucesos que acaecen en otro Estado, debería en consecuencia ofrecerle asociarlo a su propia comunidad política, es decir, entrar en una unión institucional con el Estado que ofrece la ayuda. Más allá de la metáfora, si EEUU está tan preocupado por la suerte de la democracia en Afganistán e Irak, debería estar también dispuesto a aceptarlos como los estados 51 y 52 de América.

Esto es, evidentemente, una exageración, pero es exactamente lo que está haciendo la Unión Europea. A menudo olvidamos que la UE es la experiencia con mayor éxito en la promoción y consolidación de la democracia. Países del sur y del este de Europa han encontrado en las instituciones europeas incentivos económicos tangibles, como el acceso al mayor mercado del mundo, pero también la oportunidad de compartir decisiones políticas e institucionales. Por tanto, no resulta sorprendente que la Unión Europea sea la organización internacional con los criterios de admisión más exigentes (y aun así, se la culpa a menudo de su déficit democrático). No obstante, una vez admitido un país, éste goza inmediatamente de los mismos derechos que los demás, participando en instituciones y en definir la comunidad política, incluida su política exterior. La Unión Europea no se limita a dar lecciones de democracia, sino que una vez recibidos, los nuevos miembros definen, colectiva y democráticamente, la agenda política.

Europa debe reprenderse a sí misma por no haber utilizado la pertenencia a la UE como incentivo cuando se disolvió la ex Yugoslavia. Quizá podrían haberse evitado esas matanzas si la Unión Europea hubiera dicho a todas las partes implicadas: "dejen de masacrarse y garantizamos a toda la comunidad política el acceso a la Unión Europea." Por tanto, se

habría podido restar importancia a la lucha por definir sus fronteras, especialmente si la UE hubiera asumido la tarea de garantizar los derechos humanos. En ese caso, la Unión Europea no fue capaz de, o no pudo, ofrecer la zanahoria y tampoco pudo usar el palo. Fue un fracaso, pero ha sido el único. El impulso estadounidense de exportar la democracia con la guerra y los bombardeos aéreos no ha contribuido a ahorrarle fracasos.

Fuera de Occidente, la eficacia de la zanahoria es reducida. Algunos regímenes dictatoriales pueden resistirse a los incentivos y seguir oprimiendo a sus ciudadanos. Sin embargo, la zanahoria tiene una enorme ventaja sobre el palo: no causa daños cuya responsabilidad tendría que asumir la democracia. No hay víctimas colaterales en el intento de convencer a otros países de hacerse democráticos usando incentivos económicos y la simple persuasión.

**La zanahoria tiene una enorme ventaja sobre el palo:
no causa daños cuya responsabilidad tendría
que asumir la democracia**

No es la primera vez que poblaciones orgullosas de sus organizaciones políticas creen que tienen que exportar sus valores. Atenas destacó en la era de Pericles, Francia en el periodo jacobino, y Rusia con los bolcheviques; todos creyeron que estaban en su derecho y tenían el deber de liberar a pueblos enteros y darles las mismas alegrías que aquellas por las que ellos habían luchado en su país. Sin embargo, en este debate hay quien mantiene, más moderadamente, que la mejor forma de exportar la deliciosa fruta de la democracia sería ofreciendo un buen ejemplo en el interior. En el periodo más crítico de la Revolución Francesa, un defensor inesperado de esta postura fue el Divino Marqués de Sade, quien, en una página de excepcional claridad de la *Filosofía en el tocador*, advertía a los franceses: “Invencibles en vuestro interior y modelo de todos los pueblos a causa de vuestra educación y buenas leyes, no habrá en el mundo ningún gobierno que no trabaje para imitaros, ninguno que no se sienta honrado con vuestra alianza; pero si poseídos por el vano honor de querer llevar vuestros principios tan lejos que abandonéis el cuidado de vuestra propia felicidad, el despotismo, que sólo está adormecido, renacerá; os desgarrarán las disensiones intestinas, agotaréis vuestras finanzas y vuestros soldados, y todo eso para volver a besar los hierros que os impondrán los tiranos que os habrán sojuzgado durante vuestra ausencia; todo lo que queréis hacer se puede sin que abandonéis vuestros hogares; que los otros pueblos os vean feroces y correrán a la felicidad por el mismo camino que les habéis trazado.”³

¿Quién se ofrece voluntario para enviar estas sabias palabras a la Casa Blanca?

³ Donatien Alphonse François de Sade, *Philosophy in the Bedroom*, Grove Press, Nueva York, 2002.

Bibliografía

- F. Andreatta, “Democrazia e politica internazionale: pace separate e democratizzazione del sistema internazionale”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2006, Vol. 35, N° 2, pp. 212-233.
- S. Bastian y R. Luckham, *Can Democracy be Designed. The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*, Zed Books, Londres, 2003.
- M. Cox, G.J. Ikenberry, T. Inoguchi, *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- F. Fukuyama, *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Lindau, Torino, 2005.
- M. Koenig-Archibugi, “Come esportare la democrazia?”, *Politica internazionale*, N° 4-5, 1997.
- M. Pei y S. Kasper, *Lessons from the Past: The American Record on Nation Building*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2003.

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

RICHARD FALK

La ONU tras la guerra del Líbano

Traducción de Leandro Nagore

La guerra en el Líbano, lamentablemente, ha constituido una nueva oportunidad para Naciones Unidas de demostrar su grado de coherencia entre los principios que defiende y su práctica. Ante una Organización de las Naciones Unidas que en ocasiones se convierte en un instrumento geopolítico más que en un mecanismo de defensa del Derecho Internacional, el autor reflexiona y propone algunas ideas en relación al uso de la fuerza y a la sumisión de la ONU a los intereses de las grandes potencias.

Todos respiramos algo más tranquilos tras la noticia del alto el fuego en el Líbano, incluso aunque las perspectivas de que el mismo lleve al fin de la violencia no sean del todo favorables en este momento. Después de vacilar durante 34 días mientras las bombas caían como gotas y los cohetes volaban sobre el Líbano, ahora debemos reconocer que Naciones Unidas, a pesar de todas sus carencias, tiene un papel indispensable en una amplia gama de situaciones de conflicto internacional. Es destacable que en este caso, teniendo en cuenta lo incómoda que le resulta a Israel la autoridad de la ONU y, las reticencias de EEUU a aceptar cualquier interferencia de Naciones Unidas en sus prioridades de política exterior (como en el caso iraquí) ambos Estados se vieron obligados a recurrir a la ONU cuando la guerra que libraba Israel contra el Líbano se topó con una defensa inesperadamente sólida por parte de Hezbolá. Al mismo tiempo, éste claramente no es un momento propicio para felicitar a la ONU por cumplir con su papel designado en la prevención de la guerra y en defensa de Estados víctimas de la agresión. Podría, no obstante, ser una ocasión para hacer balance de lo que se puede esperar de la ONU en el comienzo del siglo XXI, llegando a la conclusión de que la Organización no puede ser vista ni como un fracaso ni como un éxito, pero como algo intermedio, complejo y confuso.

Richard Falk es profesor emérito de Derecho Internacional en la Universidad de Princeton (EEUU) y profesor visitante en la Universidad de California

¹ Sobre la guerra en el Líbano ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Rosa Meneses, "El Líbano: cuando el futuro pertenece al pasado", pp. 113-122 (N. de la Ed.).

Tras la II Guerra Mundial se unieron una sensación de alivio por el fin de la guerra con una satisfacción —de haber derrotado al fascismo alemán e italiano, junto con el militarismo japonés— y un temor —de que una guerra futura aún más devastadora podría librarse con armas nucleares, y que en todo caso el avance de la tecnología militar hacía que las guerras fuesen cada vez más devastadoras para la sociedad civil—. Una respuesta esperanzadora vino con la creación de Naciones Unidas, sustentada sobre la base de un acuerdo fundacional de que el recurso de un Estado a la fuerza, salvo en casos estrictos de legítima defensa, quedaba totalmente prohibido. Se suponía que esta norma se complementarían con la maquinaria prevista para la seguridad colectiva destinada a proteger a las víctimas de una agresión, pero esta labor, aunque formalmente incorporada a la Carta de la ONU, nunca ha sido implementada.

Los países vencedores de la II Guerra Mundial, junto con China, fueron designados como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, como tales, poseedores del derecho de veto sobre cualquier decisión. La intención era reconocer que no se podía esperar que la ONU garantizase el cumplimiento íntegro del Derecho Internacional por parte de estos Estados dominantes y, para evitar que las expectativas fuesen demasiado elevadas era más sensato aceptar esta deferencia de la “ley” al “poder”, limitando el papel de la ONU. Pero lo que no se podía prever en 1945, y que una vez más ha dañado la imagen de la ONU, era que esta misma organización podía servir como instrumento geopolítico capaz de invalidar las limitaciones fundamentales al recurso a la guerra incorporadas a la Carta de la ONU. Sin embargo, esto es precisamente lo que ocurrió en el contexto de la guerra que libró Israel contra el Líbano.

¿Qué esperar del Consejo de Seguridad?

El Consejo de Seguridad de la ONU guardó silencio ante la decisión israelí de aprovechar el pretexto que le brindaba el incidente fronterizo del 12 de julio, que involucraba a tan sólo un número reducido de personal militar israelí, para lanzar una ofensiva abierta y masiva contra un Líbano prácticamente indefenso. Desde entonces, ciudades y pueblos libaneses han sufrido un mes de despiadados ataques aéreos israelíes, mientras que la ONU se negaba incluso a exigir un alto el fuego inmediato y total, para consternación del Secretario General de la ONU, Kofi Annan. Este mismo ejemplo sirve para mostrar hasta qué punto han caído las expectativas respecto a las acciones del Consejo de Seguridad cuando existe algún importante punto de fricción entre la Carta de la ONU y las prioridades políticas de EEUU, como miembro dominante de la organización. Deberíamos recordar que fue el propio Gobierno de EEUU quien en 2003 declaró que la ONU era “irrelevante”, luego que el Consejo de Seguridad se mantuviese firme negándose a autorizar una invasión ilícita de Irak. La experiencia del caso iraquí sirve también para subrayar las escasas expectativas que se asocian con el Consejo de Seguridad de la ONU. En ese caso se le aplaudió por no ordenar una agre-

sión contra Irak, pero una vez que la invasión estaba en curso —a pesar de todo— en marzo de 2003, el Consejo de Seguridad se hizo cómplice de la agresión mediante su silencio, e incluso más tarde asumiría el papel de socio secundario en la ocupación iraquí liderada por EEUU. El aspecto que estamos resaltando es que Naciones Unidas es incapaz de evitar que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad violen la Carta, y lo que es más, colabora con estas violaciones en apoyo de sus miembros más poderosos. De este modo y, en estas situaciones, Naciones Unidas se ha convertido, tristemente, en un instrumento geopolítico y no en un mecanismo para salvaguardar el Derecho Internacional. Esta regresión traiciona la visión que guió a los fundadores de Naciones Unidas en 1945, entre cuyos principales artífices destacaron diplomáticos estadounidenses.

Teniendo en cuenta las decepciones que se asocian con la preeminencia de la geopolítica en el seno de la ONU, es necesario que las personas y las organizaciones cívicas actúen de forma vigilante

También hay que recordar que cuando en Nuremberg y en Tokio se castigó criminalmente a los líderes alemanes y japoneses que sobrevivieron a la II Guerra Mundial por haber librado una guerra de agresión, los fiscales prometieron que los principios de derecho utilizados para juzgar a los acusados asociados con las potencias derrotadas serían aplicables en el futuro para juzgar el comportamiento de las potencias victoriosas de ese momento. Esta Promesa de Nuremberg ha caído en el olvido absoluto por parte de los gobiernos, pero debería ser reivindicada por la opinión pública y los ciudadanos comprometidos en todo el mundo.

Nada mejor que la desequilibrada Resolución del Consejo de Seguridad 1701, que finalmente pidió el alto el fuego de forma unánime el 11 de agosto, para ilustrar el derrumbe de la ONU. Esta resolución, que en cierta medida puede considerarse un compromiso que refleja el estado inconcluso del campo de batalla, está inclinada en algunas de sus partes en favor del Estado que injustamente intensificó la respuesta al incidente fronterizo, realizando operaciones masivas de combate contra objetivos civiles en flagrante violación del derecho de la guerra. La Resolución 1701 responsabiliza a Hezbolá del inicio del conflicto; se abstiene de hacer cualquier comentario crítico sobre la campaña de bombardeo y de artillería israelí dirigida a todo el territorio libanés; impone una obligación de desarme a Hezbolá sin poner restricción alguna sobre las capacidades o políticas militares israelíes; despliega fuerzas de mantenimiento de la paz exclusivamente en territorio libanés; es poco concreta en cuanto a exigir la retirada de las fuerzas armadas israelíes; sigue sin censurar a Israel por ampliar su despliegue terrestre en el Líbano en un 300% en vísperas del inicio del alto el fuego; y exige la prohibición de “todo” ataque por parte de Hezbolá mientras que sólo pide que Israel ponga fin a sus “operaciones militares ofensivas”, dejando la definición de lo que supone el término “ofensivas” en manos de los políticos de Tel Aviv y de Washington.

Lecciones para aprender

De esta experiencia se pueden aprender varias cosas importantes sobre Naciones Unidas. En primer lugar, que es incapaz de proteger a cualquier Estado, sean cuales sean las circunstancias, que sea víctima de una guerra agresiva iniciada por EEUU o sus aliados más cercanos. Esta incapacidad se extiende incluso a la aprobación de resoluciones de censura. En segundo lugar, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aunque no llega a aprobar el fondo de estas guerras de agresión, colaborará con el agresor en la situación posconflicto para ratificar los efectos de la agresión. Esta combinación supone, efectivamente, que la prohibición de la Carta sobre las guerras no defensivas sólo es de aplicación para los enemigos de EEUU. Todo orden legal que merece ser respetado debe tratar a todos los que son iguales de forma pareja. Naciones Unidas es culpable de tratar a iguales de forma desigual, y de esta manera no hace más que socavar su propia autoridad.

Existe otro elemento preocupante en cuanto a la manera en la que los Estados alineados con EEUU están utilizando la fuerza contra actores no estatales. Tales Estados, con Israel como principal ejemplo, se embarcan en lo que Ali Khan, un comentarista jurídico, define como “legítima defensa punitiva”. El Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas intenta deliberadamente limitar la apelación de legítima defensa en casos en los que hay un “ataque armado” previo, lo cual se entiende como algo mucho más sostenido y severo que un incidente fronterizo o algún ataque aislado. Para ser más claros, los incidentes que tuvieron lugar en las fronteras de Gaza y el Líbano y que espolearon el ataque sostenido israelí no otorgaban a Israel el derecho legal para actuar en legítima defensa, aunque sí lo autorizaban a defenderse mediante alguna contra-medida proporcional. Esta distinción es fundamental para entender el concepto de uso legítimo de la fuerza internacional según está enmarcado en la Carta de la ONU.

La legítima defensa punitiva implica una política deliberada de reacción excesiva tal que genera una enorme desproporción entre la violencia infligida por el actor no estatal —Hezbollah en el caso libanés— y la respuesta del actor estatal —Israel—. También supone, en contra de la Carta de la ONU y del Derecho Internacional, que toda provocación violenta por parte de un actor no estatal puede ser tratada como una situación que permite invocar un derecho a librar una guerra en nombre de la “legítima defensa”. Este planteamiento punitivo hacia adversarios no estatales supone la negación absoluta del principio fundamental tanto del Derecho Internacional como de la tradición de la guerra justa al validar usos desproporcionados de la fuerza de retaliación.

Esta descorazonadora interpretación de lo que se puede esperar de Naciones Unidas en situaciones de guerra/ paz no debería llevarnos a menospreciar cínicamente a la organización. Es necesario que la ONU intervenga, como en el Líbano, cuando los árbitros geopolí-

ticos dan la luz verde, y que ayude con el proceso de recuperación y reconstrucción posconflicto. Pero no debemos albergar ilusiones de que este papel tenga nada que ver con la visión de la ONU tal y como está enmarcada en su propia Carta, o con el mantenimiento de las normas más fundamentales del Derecho Internacional.

¿Cómo mejorar la situación?

Hay tres áreas de trabajo que merecen destacarse. Posiblemente, la más importante radica en el reconocimiento por parte de las grandes potencias de que la guerra es casi siempre un modo disfuncional de perseguir sus propios intereses de seguridad, sobre todo con respecto a enfrentarse a los retos que suponen los actores no estatales. En este sentido, y aunque parezca extraño, adherirse a los límites impuestos por el Derecho Internacional podría servir los intereses nacionales de una forma más eficaz que el depender de la superioridad militar para superar las restricciones al uso de la fuerza asociadas con la Carta de la ONU. Nótese que EEUU habría evitado sus peores desastres de política exterior si no hubiera hecho caso omiso de estas restricciones en los casos de la guerra de Vietnam y de Irak. En resumidas cuentas, limitar la guerra a los casos reales de legítima defensa supone una restricción práctica a la soberanía estatal, acordada por experimentados líderes políticos.

También es importante que los miembros de Naciones Unidas se tomen más en serio sus propias obligaciones para defender la Carta. Podría ser apropiado, en este sentido, resucitar la Resolución 337A —conocida como “Unidos por la Paz”— que confiere una responsabilidad residual a la Asamblea General para actuar en casos en los que el Consejo de Seguridad no lo haga. Esta resolución de 1950 se redactó en el marco de la Guerra Fría, para solventar el problema que suponía el veto soviético, pero su uso por Occidente fue suspendido tras el proceso de descolonización, al considerarse que la Asamblea General se había convertido en un foro menos solidario con los intereses de Occidente de lo que había sido en los primeros años de la organización. En las circunstancias actuales, la Asamblea General podría recuperar esa capacidad para suplir los esfuerzos del Consejo de Seguridad en situaciones en las que una crisis acuciante relativa a la paz y la seguridad no esté siendo tratada de una forma acorde con la Carta de la ONU por parte del Consejo de Seguridad. De forma similar, se podría contemplar un mayor recurso en solicitar asistencia legal a la Corte Internacional de Justicia, cuando surjan situaciones como la escalada israelí.

Todo orden legal que merece ser respetado debe tratar a todos los que son iguales de forma pareja

Finalmente, teniendo en cuenta las decepciones que se asocian con la preeminencia de la geopolítica en el seno de la ONU, es necesario que las personas y las organizaciones cívicas actúen de forma vigilante. La Corte Mundial sobre Irak, que se celebró en Estambul en junio de 2005, emitió una sentencia “legal” sobre la guerra de Irak y los responsables por su comienzo y conducta. Realizó el tipo de juicio legal que la ONU fue incapaz de hacer por culpa de consideraciones geopolíticas. Examinó de forma exhaustiva las políticas y sus efectos, además de emitir una sentencia con recomendaciones elaboradas por un jurado concienciado presidido por la renombrada escritora y activista india, Arundhati Roy. Está claro que tales pronunciamientos por parte de representantes de la sociedad civil no pueden poner fin a la guerra de Irak, pero generan dos efectos positivos: en primer lugar, ofrecen a los medios de comunicación y al público un análisis exhaustivo de la relevancia del Derecho Internacional y la Carta de Naciones Unidas ante una guerra controvertida; en segundo lugar, de esta manera, ponen de relieve las deficiencias de las instituciones oficiales, incluida la ONU, en la protección del bienestar de la población mundial.

Afganistán: ¿la paz aplazada?

Este otoño se cumplen cinco años de la caída del régimen talibán, de la invasión internacional liderada por EEUU y del inicio de un "nuevo Afganistán". Lo que en una primera fase la comunidad internacional percibió como una experiencia exitosa, ahora el aumento de los enfrentamientos con los talibán, los atentados terroristas y el manifiesto descontento de la población afgana, son reflejo de los problemas que amenazan el proceso de reconstrucción. Un cambio en el mando de la operación militar, ahora a cargo de la OTAN, es el punto de arranque de un cambio de estrategia.

Desde el 1 de agosto de 2006 la OTAN, al mando de la Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad en Afganistán (ISAF),¹ asumió la responsabilidad de mantener la seguridad en seis provincias del sur de Afganistán, las más conflictivas, y que hasta ahora estaban bajo el control de la Operación Libertad Duradera, la otra operación militar internacional, liderada por EEUU.² Este traspaso se produce en medio de la mayor crisis en el proceso de reconstrucción iniciado en 2001: tanto los enfrentamientos entre los talibán y las tropas internacionales como los atentados terroristas se encuentran en su peor momento; la producción de opio, base de la heroína, registra unos niveles récord en un país que ya suministra el 92% mundial; los comandantes y "señores de la guerra" —a los que hoy se unen los "señores de la droga"— retienen el poder en las regiones y resisten el proceso de estabilización; y los niveles de pobreza continúan entre los mayores del mundo, a pesar de los miles de dólares invertidos. Los afganos, que celebraron la intervención internacional en 2001, resienten hoy la presencia extranjera, mientras empieza a debilitarse el abrumador apoyo que dieron al presidente electo, Hamid

Nuria del Viso es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

¹ ISAF, creada por la resolución 1386 del Consejo de Seguridad de la ONU, está compuesta por aportación voluntaria de tropas de 37 países.

² La Operación Libertad Duradera comenzó el 7 de octubre de 2001, cuando los gobiernos de EEUU y el Reino Unido comunicaron al Consejo de Seguridad de la ONU su intención de atacar Afganistán con el triple objetivo de destruir las infraestructuras terroristas en este país, capturar a los líderes de Al Qaeda y derrocar al régimen talibán. La llamada del presidente Bush a la comunidad internacional para unirse a la iniciativa —la llamada *coalition of the willing*— logró reunir tropas de más de veinte países.

Karzai³. La mayoría de la población no ve en su vida los prometidos “beneficios de la paz” y sí la ostentación de sus dirigentes, la corrupción en todos los niveles administrativos, las graves carencias de los servicios básicos y lo que consideran como despilfarro de las organizaciones internacionales.

El modelo de éxito que representó Afganistán hasta 2005 —en contraste con Irak— parece disolverse en un mar de amenazas. Los elogios que la comunidad internacional prodigó al proceso de reconstrucción y al presidente Karzai en la Conferencia de Londres a principios de año se han transformado en apenas unos meses en un intercambio de recriminaciones. Los distintos actores tratan de explicar qué ha pasado y reconducir la situación de forma acelerada. Un análisis de las causas del fracaso remite a cuestiones de fondo de la misma concepción de la operación: la intervención se enmarca en la “guerra contra el terror” y relega a un segundo plano las tareas de consolidación de la paz y reconstrucción.

2001: Un modelo precipitado

La intervención internacional en Afganistán en 2001 marcó el inicio de un nuevo paradigma de la asistencia internacional en emergencias complejas: comienza con una intervención militar —la de la Operación Libertad Duradera— y encapsula en una misma operación la construcción del Estado, la consolidación de la paz, la ayuda humanitaria y la reconstrucción.⁴ Este nuevo modelo no sólo se ha mostrado ineficaz, sino que es contraproducente para consolidar la paz y promocionar el desarrollo del país,⁵ como ilustra el caso de Afganistán.⁶ Este enfoque ha alimentado la insurgencia, ha multiplicado las víctimas civiles y ha incrementado las violaciones de derechos humanos, desde la creación de Guantánamo a las torturas de la prisión afgana de Bagram. Además, esta perspectiva no sólo no ha logrado traer la seguridad a los afganos sino que, en muchos casos, ha aumentado su inseguridad. La Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán calcula que entre enero y julio de 2006, unos 600 civiles han muerto por ataques de la insurgencia o de la coalición internacional.⁷

³ Hamid Karzai, que ya ocupaba la presidencia de la autoridad interina y posteriormente del gobierno provisional, fue elegido presidente de Afganistán el 9 de octubre de 2004 por un 55% de los votos. En dichas elecciones se registró una participación del 70%, del que un 40% eran mujeres.

⁴ Ver *Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001-2005 from Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and United Kingdom. A Joint Evaluation. Summary Report*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (DANIDA), octubre de 2005, y *Peacebuilding: Lessons from Afghanistan*, Ch. Michelsen Institute, CMIBRIEF, noviembre de 2005, Vol. 4, Nº 3.

⁵ Ver, entre otros, los análisis de Paul Rogers, “The war on terror: past, present, future”, *Open Democracy*, 24 de agosto de 2006, y “5 years later, U.S. struggling in war on terror”, *Herald Sun*, 3 de septiembre de 2006.

⁶ Sobre la militarización de las operaciones internacionales ver *Conflict, Security and Development. The Reality of Aid 2006*, Red La Realidad de la Ayuda, junio de 2006, en www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=1

⁷ “Civilian casualties from anti-insurgency conflict mount”, Naciones Unidas, *Integrated Regional Information Network (IRIN)*, 14 de julio de 2006.

En la acumulación de tareas que la comunidad internacional se proponía, las prioridades se ordenaron respondiendo más a los intereses de los actores internacionales que a las propias necesidades de los afganos. Por ejemplo, EEUU dedicó en 2004, 15.000 millones de dólares al componente militar en Afganistán, frente a los 540 millones de dólares dedicados a asistencia. Un caso paralelo ocurre en España: mientras que el coste de la misión militar supera los 100 millones de euros al año, el presupuesto previsto para reconstrucción en los próximos años ronda los 30 millones de euros anuales.⁸ Además, la precipitación por estabilizar el país llevó a la comunidad internacional a fijar objetivos inalcanzables en plazos demasiado cortos.

En la acumulación de tareas que la comunidad internacional se proponía, las prioridades se ordenaron respondiendo más a los intereses de los actores internacionales que a las propias necesidades de los afganos

Los errores de la estrategia internacional han sido hábilmente capitalizados por los talibán. Más preocupante aún es que se están recreando condiciones que propiciaron el ascenso del régimen de los *mulás* en los años noventa. Como Irak, Afganistán aparece cada vez más como campo de entrenamiento de jóvenes *yihadistas* de todo el mundo para la guerra global, tal como ocurrió a finales de la ocupación soviética.

La situación ha forzado a la Administración Bush a reconocer los errores en Afganistán e Irak, después de realizar una evaluación en el verano de 2006 que ha puesto de manifiesto serias deficiencias: uso desproporcionado de la fuerza; lentitud en el establecimiento de lazos con los aliados locales; carencias a la hora de dar seguridad a la población local; y fallos de la inteligencia para recabar información sobre los insurgentes.⁹

A medida que la situación empeora y aumentan las víctimas occidentales, los actores internacionales pueden enfrentar una creciente dificultad para mantener su presencia en el país, ya cuestionada en los distintos parlamentos y entre la opinión pública de los países involucrados en la misión internacional. En España, la operación de Afganistán es la que tiene menor apoyo, con un 45% de la población en contra.¹⁰ En este escenario, si se

⁸ En la Conferencia de Londres del 31 de enero y 1 de febrero de 2006, España comprometió un total de 150 millones de euros para la reconstrucción de Afganistán para un periodo de cinco años.

⁹ Tom Regan, "Sources say reviews have found serious deficiencies 'across the board'", *Christian Science Monitor*, 16 de agosto de 2006, y Bryan Bender, "Analysts assess tactics in Iraq, Afghanistan", *The Globe*, 16 de agosto de 2006.

¹⁰ *Undécima y duodécima oleadas del barómetro del Real Instituto Elcano*, marzo y septiembre de 2006, en www.realinstitutoelcano.org/barometro.asp

extiende la fatiga de los donantes, la reconstrucción de Afganistán podría quedar de nuevo empantanada y sin completar. Los talibán y otros grupos opuestos al proyecto del gobierno de Afganistán cuentan con el factor tiempo, y su actual intensificación de la lucha podría ir precisamente dirigida al desgaste de los apoyos a la presencia militar internacional en el país. La decisión de EEUU de reducir sus tropas en Afganistán a lo largo de 2006 para aliviar la presión sobre su ejército causó la alarma entre los afganos, que vieron la posibilidad de que se produjera un nuevo abandono, como ocurrió tras la retirada soviética en 1989. En este contexto, resulta urgente un cambio de estrategia. Ahora que la OTAN toma el mando de la misión internacional, se abre una oportunidad para ello.

Cambio de estrategia

Seguridad

La OTAN está inmersa en la operación más compleja de su historia, en un entorno hostil y con un horizonte de permanencia de, al menos, una década, un plazo demasiado largo para las cambiantes prioridades occidentales y sus frágiles opiniones públicas, y demasiado corto para asentar la paz en un contexto complejo y con distintos grupos interesados en que fracase el proyecto de reconstrucción. El despliegue en el sur ha obligado a las ISAF/OTAN a ir más allá de su mandato inicial de mantenimiento de la paz para entrar en enfrentamientos abiertos con la insurgencia. Los talibán han fortalecido su lucha con tácticas terroristas probadas en Irak. Han conseguido incrementar su control en zonas remotas del sur del país y, lo que resulta más serio, logran un creciente apoyo de la población, bien sea mediante la coacción o fruto del desencanto con el proyecto de Karzai. La distracción de fondos, personal y atención de Afganistán que supuso la intervención de Irak ha sido clave en el agravamiento de la situación. Los altos mandos de la OTAN han lanzado sin mucho éxito una llamada a todos los socios para reforzar la misión y ampliar el número de soldados en el sur, pero choca con la resistencia, desde el inicio de la operación, de varios países —entre ellos España, Francia, Alemania e Italia—de involucrarse en misiones de combate.

Cuando todavía está inmersa en el esfuerzo para lograr el control del sur del país, la OTAN —forzada por los planes del Pentágono— deberá asumir en otoño o principios de 2007 el control en el este de Afganistán, lo que pondrá más presión sobre las tropas de ISAF/NATO y generará más debate en los países de origen.

Construcción del Estado

La arquitectura de construcción del Estado diseñada en Bonn ha tenido mayores avances a nivel nacional, con un apreciable desarrollo institucional:¹¹ se han celebrado elecciones presidenciales, se ha elegido un Parlamento y se han reformado los ministerios. Junto a los muchos méritos del Acuerdo de Bonn, la necesidad de identificar una solución rápida para el escenario pos-talibán dio cabida a líderes sin valorar ni su compromiso con la democracia ni sus responsabilidades durante la guerra civil en los años noventa y posteriormente. Entre los actores de Bonn había, de hecho, poderosos señores locales y comandantes de milicias privadas. Al excluir a los talibán en la configuración del nuevo Afganistán, se sentó una pauta para la división y nuevos enfrentamientos.

Tal como ha señalado el representante de la ONU en Afganistán, Tom Koenigs, uno de los problemas del proceso es que “la democracia vino de arriba, y ahora hay que implantarla de arriba hacia abajo. El gobierno básicamente no tiene control de lo que ocurre a nivel local. Los talibán, por otra parte, son un movimiento que viene de abajo.”¹²

En este contexto, la decisión de EE UU de apoyarse en un primer momento en los “señores de la guerra” para la lucha antiterrorista, por un lado, y la estrategia internacional de incluir en el Gobierno a los antiguos *muyahidin* como modo de neutralizar a los “boicoteadores de la paz” ha tenido un alto coste político para Karzai. Esto les ha fortalecido e incluso ha ampliado su poder en las regiones, en detrimento de la autoridad del gobierno más allá de Kabul. Buena parte de los poderosos locales tienen lazos con el creciente negocio de la droga, que está alimentando la corrupción en el país hasta extremos preocupantes. El resultado ha sido la decepción de los afganos, que ven cómo los responsables de crímenes —de guerra y narcotráfico— no sólo continúan libres sino que además ocupan cargos gubernamentales.

Con un gobierno débil internamente, la expansión y consolidación del Estado ha sido muy limitada. Los mayores avances se han registrado en las áreas donde la comunidad internacional se ha implicado más, como elecciones o la aprobación de una nueva Constitución en 2004, que, si bien son necesarias, constituyen sólo la fachada de todo el proceso.

No obstante, se han obtenido logros notables en la formación del nuevo ejército afgano, que ya cuenta con 30.000 de los 70.000 soldados previstos. Otro tanto se puede decir del

¹¹ La Conferencia de Bonn, auspiciada por la ONU en diciembre de 2001, reunió a los principales grupos que habían combatido a los talibán. El resultado fue el Acuerdo de Bonn, suscrito el 5 de diciembre, que traza los pasos para la reconfiguración del “nuevo Afganistán”.

¹² Christopher Sultan, “Democracy Remains the Goal”, *Der Spiegel*, 10 de agosto de 2006.

plan para la desmovilización, desarme y reinserción (DDR) de las milicias, aunque se observan carencias importantes en el componente de reinserción porque no se han creado suficientes oportunidades de empleo, lo que ha empobrecido a una parte de los excombatientes y empujado a algunos de ellos al retorno a la violencia.

La reforma del aparato judicial y el entrenamiento de la policía resulta esencial para asentar el Estado de derecho, combatir la corrupción y eliminar la impunidad. Sin embargo, los progresos han sido muy limitados. Mayores esfuerzos son también necesarios para garantizar los derechos de los afganos y, especialmente, de las mujeres, que hasta ahora han obtenido pocos avances en su situación de marginación.

La construcción del Estado y el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento de la autoridad y la presencia del gobierno en todo el territorio y el desarrollo y consolidación del Estado de derecho, resultan claves para la construcción de la paz. Asimismo, es clave el impulso y articulación de la sociedad civil, que serviría como dinamizador del nuevo proyecto y favorecería la rendición de cuentas.

Narcotráfico

Los ingresos del narcotráfico en Afganistán representan aproximadamente la mitad del producto interior bruto (PIB), lo que supone “un reto mayor que el terrorismo”, como expresó Karzai recientemente. El negocio de la droga es el motor de la corrupción, que alcanza a todos los niveles de la Administración afgana.

Pese a los esfuerzos de la comunidad internacional, la estrategia de erradicación aplicada hasta ahora no ha conseguido reducir la producción. Después de una ligera reducción en 2005, este año se registra una cosecha récord, con un alza del 49%, mientras que la superficie cultivada ha aumentado un 59%. El responsable de la Oficina sobre Drogas y Crimen de la ONU (UNODOC), Antonio María Costa, ha asegurado que en el sur “la situación está fuera de control”.¹³ Además, el procesado del opio en heroína se realiza cada vez más dentro de Afganistán, ampliando los ingresos y el poder de los narcotraficantes y consolidando el negocio en el país. Los narcotraficantes han unido fuerzas con los talibán que, en parte, se han nutrido de los ingresos del negocio de la droga para sabotear el proyecto del gobierno.

Los actores internacionales han reconocido los errores de esta estrategia, que descarga todo su peso en los productores y les priva de uno de los escasos medios de subsistencia. La comunidad internacional impulsa ahora un cambio de política para centrarse más en la

¹³ Associated Press, “Afgan opium crop increases 59 percent”, en www.theeagle.com/stories/090306/world_20060903014.php

incautación, el control de fronteras y la detención de los narcotraficantes, y se ha diferido la erradicación de cultivos. Si bien este cambio de dirección resulta positivo, debe ahondarse en una estrategia multidimensional que conjugue la aplicación de la ley con el desarrollo de la economía legal y el impulso de alternativas de subsistencia, sin olvidar los programas internacionales para reducir la demanda en los países consumidores.

Reconstrucción

En la base de los problemas que atraviesa Afganistán están los escasos avances en la erradicación de la pobreza y el desarrollo. Afganistán continúa siendo uno de los cinco países más pobres del mundo y los afganos apenas han registrado mejoras en sus condiciones de vida, pese a los aproximadamente 20.000 millones de dólares destinados a asistencia internacional.¹⁴ Entre las limitaciones figura la extrema dependencia del Gobierno afgano de los fondos de la cooperación. La Administración sólo recauda en torno al 10% de sus gastos, la tasa más baja del mundo. Hasta la Conferencia de Londres a principios de 2006 —en el que se firmó el Pacto de Afganistán como “hoja de ruta” de la reconstrucción para los próximos cinco años—, la mayor parte de la ayuda la gestionaban directamente los países donantes, dejando al Gobierno de Kabul con multitud de compromisos y muy pocos fondos para cubrirlos.

A pesar de que desde 2002 la renta per capita se ha duplicado a 355 dólares anuales, el desarrollo económico se está produciendo de forma muy desigual. La lenta recuperación de la economía ha impedido la generación de empleo a un ritmo suficiente. Muchos de los tres millones de refugiados que habían retornado recurren de nuevo a la emigración al descubrir que los prometidos “beneficios de la paz” no les alcanzan.

Existe un debate sobre las causas del limitado impacto obtenido en la reconstrucción. Algunos investigadores apuntan a la limitación de los fondos en relación con otras operaciones de paz recientes y a los “cuellos de botella” de la ayuda internacional,¹⁵ y argumentan a favor de aumentar los recursos y mejorar los mecanismos de la ayuda. Otros analistas rechazan la teoría de

Los errores de la estrategia internacional han sido hábilmente capitalizados por los talibán

¹⁴ La conferencia de donantes de Tokio (2002) comprometió 5.000 millones de dólares para un periodo de seis años; en la de Berlín (2004) se comprometieron 8.200 millones de dólares y en la Conferencia de Londres (2006), 10.500 millones de dólares para un periodo de 5 años.

¹⁵ Ver los análisis de Barnett Rubin, entre ellos, “Propuestas para la estabilización de Afganistán”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2005, Nº 91, pp. 91-102.

“más recursos” y achacan el fracaso a cómo se ha distribuido la ayuda, a la escasa atención prestada a la construcción del Estado y a la limitada capacidad de absorción de los fondos por parte de la Administración afgana.¹⁶ Se apunta también que problemas de seguridad han condicionado la reconstrucción, sobre todo en el sur del país, donde es casi inexistente. De las escasas ONG que trabajan en las provincias meridionales, la mayoría abandonaron su labor cuando los talibán comenzaron con su estrategia terrorista contra los trabajadores de agencias humanitarias en 2003 y 2004. La ausencia de mejoras y el sentimiento de exclusión —tanto de los cargos gubernamentales como de la reconstrucción— que se extiende entre los pastunes del sur resulta, a su vez, campo abonado para el reclutamiento de la insurgencia.

Las tareas de reconstrucción deben ganar peso frente a la operación militar que ha primado hasta ahora

Estas limitaciones y políticas equivocadas han conducido a una distribución de la ayuda muy poco equitativa entre las regiones. Igualmente, existe un fuerte desequilibrio de los proyectos entre el entorno urbano y el rural, donde vive el 70% de los afganos y donde hay pocos resultados palpables. El Programa Nacional de Solidaridad (PNS), dirigido al desarrollo rural, constituye una iniciativa que ha permitido la elección de consejos comunitarios —un valioso espacio de democracia participativa— en más de 10.000 pueblos. Sin embargo, ha estado limitado por la falta de recursos, un diseño apresurado con una implementación insuficiente, la desconexión con programas nacionales, un protagonismo excesivo de las agencias internacionales y la apropiación de proyectos por parte de las élites locales.¹⁷

En el contexto actual, es clave reconducir la reconstrucción de forma que se plasme en resultados tangibles para la población, tanto por razones éticas —ligadas al principio de la asistencia internacional— como para mantener el compromiso de los afganos con el proyecto del gobierno. Para ello, será necesario seguir un modelo de desarrollo económico más equitativo y unas pautas de asistencia internacional que cuiden el equilibrio entre las regiones y el balance urbano-rural, haciendo especial hincapié en el desarrollo del sector agrario y el combate de la pobreza extrema.

¹⁶ Ver Astri Suhrke, “When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan”, The Chr. Michelsen Institute, junio de 2006.

¹⁷ Omar Zakhilwal y Jane Murphy Thomas, *Afganistán: El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), informe, septiembre de 2006; y Stephen Baranyi, *¿Estabilización o paz sostenible? ¿qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), informe, septiembre de 2006.

En conjunto, las tareas de reconstrucción deben ganar peso frente a la operación militar que ha primado hasta ahora. Ello supone potenciar el papel de liderazgo de las organizaciones multilaterales civiles, como Naciones Unidas y la Unión Europea.

El entorno regional e internacional

A la acumulación de problemas de Afganistán se suman los añadidos por su ubicación —enclavado en una región con múltiples tensiones— y por la inserción del país como primer frente de la “guerra contra el terror”. Aunque es previsible que ésta continúe como prioridad de la agenda en los próximos años, la comunidad internacional deberá mirar más allá de sus intereses estratégicos globales y regionales en favor de las necesidades de Afganistán si quiere evitar un nuevo desastre.

Muchos actores internacionales coinciden en señalar la responsabilidad de Pakistán en el resurgimiento de los talibán, bien por consentir que utilicen su territorio como santuario, bien por el apoyo explícito de instituciones paquistaníes. No está claro si los servicios secretos de Pakistán, el poderoso ISI —artífice del nacimiento de los talibán en los años noventa— continúa prestándoles soporte, punto negado por el presidente Parvez Musharraf. Si resultan más evidentes los vínculos entre los talibán y el partido paquistaní Jamiat Ulema-e-Islam (JUI), en los que se ha apoyado Musharraf para ganar base electoral en las regiones. Los talibán están actualmente bien implantados en las provincias fronterizas con Afganistán, donde disponen de base ideológica en las madrasas (escuelas coránicas) y campos de entrenamiento desde donde lanzan sus ataques en territorio afgano. El presidente paquistaní ha suscrito recientemente un acuerdo con los líderes tribales de Waziristán del Norte, región fronteriza con Afganistán, para la retirada de tropas del ejército a cambio del compromiso de que los grupos activistas tribales no realizarán acciones terroristas. El pacto se considera como campo abierto para el libre movimiento de los elementos talibán y de Al Qaeda implantados en la región, lo que podría empeorar la situación de seguridad en Afganistán.

Islamabad, aliado primordial de Washington en la región en la “guerra contra el terror”, ha jugado hábilmente sus bazas para tranquilizar al aliado americano sin perder de vista sus intereses en Afganistán, donde tradicionalmente ha buscado influencia política. Las relaciones afgano-paquistaníes se han deteriorado en los últimos meses por las acusaciones de Karzai del apoyo desde el país vecino a los talibán. EEUU, aliado de ambos países, ha intentado arbitrar el enfrentamiento sin desagradar a ninguno, y no ha logrado desatascar la situación. Con la toma de responsabilidad en la zona sur de la OTAN, se está intensificando la presión de la comunidad internacional sobre Musharraf. Si se pretende mejorar las relaciones bilaterales entre ambos países será, además, necesario abordar la espinosa

cuestión fronteriza, la llamada Línea Durand,¹⁸ que partió en dos los territorios pastunes que se extienden entre ambos países. Afganistán, que no reconoce esta frontera, ha visto con buenos ojos los movimientos independentistas de estos territorios. En paralelo, aumenta el convencimiento de que sin una renovación democrática en Pakistán no podrá mejorar la situación de seguridad en Afganistán. Como ha señalado Barnett Rubin, “el gobierno de EEUU debe reconocer que la seguridad de Afganistán depende de la democratización de Pakistán”.¹⁹ Las elecciones pakistaníes en 2007 pueden ser decisivas, en este sentido, para la región.

Consideraciones finales

La experiencia hasta ahora muestra que la solución militar no es la vía para derrotar a la insurgencia; es necesario conocer mejor sus objetivos y estudiar cómo contrarrestarlos, así como una mayor implicación de las tropas internacionales con los líderes locales. Igualmente, es fundamental impulsar áreas claves, como la consolidación del Estado y de las instituciones, la implementación del Estado de derecho, el fortalecimiento de la autoridad del gobierno en las provincias y un espaldarazo genuino a las labores de reconstrucción y la lucha contra la pobreza. La estructura y las instituciones ya están creadas, en virtud del proceso de Bonn, el Pacto de Afganistán²⁰ y la Estrategia Nacional de Desarrollo, entre otros instrumentos. Sólo es necesario centrar ahí los esfuerzos.

Sería también deseable explorar nuevas vías a través de la diplomacia y la política: ejercer mayor presión sobre Pakistán para que cese todo apoyo a las fuerzas insurgentes. Si estas medidas logran mejorar el clima político y las condiciones de seguridad, se podría examinar fórmulas políticas dirigidas a la pacificación de los insurgentes. Pero, en la tarea de la consolidación de la paz no cabe la precipitación.

¹⁸ El tratado que fijó la “línea Durand” se firmó en 1893 entre el Imperio Británico y el emir de Kabul para delimitar la frontera entre la India y Afganistán durante 100 años.

¹⁹ Barnett R. Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, CSR, marzo de 2006, N° 12, p. 13 (traducción propia).

²⁰ El Pacto de Afganistán entre la comunidad internacional y el gobierno afgano, que marca los objetivos de consolidación de la paz y reconstrucción para los próximos cinco años, se firmó en la Conferencia de Londres el 1 de febrero de 2006.

HUSSEIN SOLOMON

Seguridad global en tiempos de extremismo religioso

Traducción de Leandro Nagore

Tras el 11 de septiembre de 2001 gran parte de la atención, tanto popular como académica, se ha centrado en grupos armados como Al Qaeda o el ugandés Ejército de Resistencia del Señor. Aunque el fundamentalismo religioso de estos actores no estatales constituye una seria amenaza para la seguridad nacional, regional e internacional, no hay que obviar las posibles consecuencias del fundamentalismo religioso patrocinado por el Estado. Cuando los extremistas religiosos acaparan el poder estatal, la amenaza para la seguridad internacional es mucho mayor que aquella que plantean actores no estatales. Para demostrarlo el autor ilustra su tesis con dos ejemplos: los EEUU de George W. Bush y el Irán de Mahmoud Ahmadinejad.

En 1985 George W. Bush encontró a Dios gracias a un grupo de estudios bíblicos. Estudió las escrituras intensamente a lo largo de los dos años siguientes. En el proceso, desarrolló una ideología que encajaba perfectamente con la mentalidad del movimiento evangélico conservador de EEUU. Más tarde, cuando decidió presentarse a elección para cargos públicos, su estrategia político Karl Rove trazó los lazos entre las creencias cristianas de Bush y las del sector evangélico.¹ Esta estrategia demostró ser tremendamente exitosa teniendo en cuenta que uno de cada tres cristianos estadounidenses se considera evangélico.² En EEUU hay 80 millones de “nuevos” cristianos en edad de votar, y George W. Bush es uno de ellos.³ Cuando se preparaba para las elecciones, primero para gobernador y luego para la presidencia, mientras otros candidatos hablaban de su plataforma política, Bush se

Hussein Solomon es profesor de Ciencias Políticas y director del Centro de Estudios de Política Internacional en la Universidad de Pretoria (Sudáfrica)

¹ Juan Stam, “Bush’s Religious Language”, *The Nation*, 22 de diciembre de 2003, en www.thenation.com/doc/20031222/stam

² Tom Carver, “Bush puts God on his side”, *BBC News*, 19 de diciembre de 2005, en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/4544444.stm>

³ Barbara Victor, *The Last Crusade: Religion and the Politics of Misdirection*, Constable and Robinson Ltd., Londres, 2005.

limitaba a hablar de su fe. De ahí que cuando un periodista le preguntó cuál era su filósofo favorito, Bush contestó: "Cristo, puesto que él cambió mi corazón".⁴ Sin embargo, usar la religión para ser elegido es una cosa, y actuar sobre estas sólidas creencias cristianas como presidente es otra bien distinta. No obstante, esto era exactamente lo que la derecha cristiana pretendía lograr (uno de los suyos residía en la Casa Blanca). Sus esfuerzos se extendieron por todo el abanico de asuntos sociales, desde la eutanasia y los matrimonios entre personas del mismo sexo, hasta la enseñanza en los libros de texto escolares del diseño inteligente (eufemismo del creacionismo) en oposición a la evolución.

¿Cómo se puede pretender promover en Oriente Medio democracias seculares cuando el propio presidente de EEUU socava la primera enmienda de la Constitución estadounidense sobre la separación de la Iglesia y el Estado?

En todo caso, en el terreno de la política exterior es donde probablemente las creencias religiosas de George Bush suponen una mayor amenaza. Bush se adhiere al maniqueísmo que divide la realidad en dos campos: el Bien absoluto y el Mal absoluto. A pesar de que, como destaca Juan Stam, la iglesia cristiana calificó esta creencia de herejía hace ya muchos siglos,⁵ George W. Bush recurre a ella una y otra vez. EEUU y sus aliados representan el bien, y han sido "llamados" por Dios para servir como su instrumento contra los malhechores. El campo contrario es definido como "el eje del mal". Una dicotomía tan simple resulta extremadamente problemática. En primer lugar, ¿se puede considerar que Irán y Corea del Norte tienen tanto en común como para poder ser agrupadas juntas? En segundo lugar, usar frases como el "eje del mal" sugiere que un régimen, un país, o un grupo de países son inherentemente malvados, pero no indican el nivel de división interna que pueda existir en un país, o cómo aprovecharse de esto para servir a los intereses nacionales propios.

Más allá del uso de esta terminología, existen problemas aún más serios en relación a la idea de que Dios le habla a Bush. Arnon Regular informó en el periódico israelí *Haaretz* que cuando George Bush se entrevistó con el primer ministro palestino Mahmoud Abbas en Aqaba le dijo: "Dios me pidió que atacase a Al Qaeda y lo hice. Luego me pidió que atacase a Sadam y lo hice, y ahora estoy decidido a resolver el problema del Medio Oriente".⁶ Tales comentarios hacen un daño irreparable a la política estadounidense en Oriente Medio. ¿Cómo se puede pretender promover en dicha región democracias seculares cuando el pro-

⁴ Juan Stam, *op.cit.*

⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁶ Arnon Regular, "'Road Map is a life saver for us' PM Abbas tells Hamas", *Haaretz.com*, 26 de junio de 2003.

pio presidente de EEUU socava la primera enmienda de la Constitución estadounidense sobre la separación de la Iglesia y el Estado?

Ira Chernus presenta otras objeciones contra tales propósitos: “Si realmente cree que oye la voz de Dios, ¿qué le podrá decir Dios mañana? Estamos ante una persona que pueda lanzar el mayor arsenal mundial de armas de destrucción masiva —biológicas, químicas y nucleares— en cualquier momento (...) Cuando el presidente permite que Dios le dicte el camino, está violando el espíritu mismo de la democracia. En una democracia, es el pueblo, y no Dios, quien toma las decisiones. Se supone que el Presidente representa la voluntad del pueblo. Claro está, que también debe intentar conseguir los mejores consejos y usar su propia capacidad de juicio. Esto implica apoyarse en hechos, un análisis pertinente y un razonamiento racional —y no en la inspiración divina—. Desde el momento en el que el presidente permite que la voz de Dios suplante la mente humana, hemos retrocedido a la Edad Media, a la misma situación contra la cual se alzó nuestra revolución”.⁷

Durante las guerras en Afganistán e Irak, Bush no tuvo remilgos en identificar a Dios con su propio proyecto. Cuando apareció ataviado con su traje de aviador sobre el portaaviones Abraham Lincoln, declaró a las tropas estadounidenses: “Vayan donde vayan, portan un mensaje de esperanza, un mensaje que es antiguo pero siempre moderno. En las palabras del profeta Isaías, ‘a los cautivos ¡salid! Y a los que están en la oscuridad, ¡sed libres!’”.⁸ El uso que Bush hace de Dios y de la Biblia no tiene precedentes en la historia política de EEUU y resulta chocante comparado, por ejemplo, con el presidente Abraham Lincoln. Durante la Guerra de Secesión, Lincoln en ningún momento indicó que Dios estuviese de su lado. De hecho, en su segundo, y famoso, discurso de investidura, afirmó que la guerra era una maldición que se cernía sobre ambos ejércitos.⁹

Mahmoud Ahmadinejad y el Mahdi

En junio de 2005 resultó elegido Mahmoud Ahmadinejad como presidente de la República Islámica de Irán. Entre los que le votaron, algunos aplaudían su postura contra la corrupción, otros su deseo de mejorar las condiciones de los iraníes, y otros su piedad. Pocos habrían sospechado hasta dónde le llevaría, a él y a Irán, esta piedad una vez en la presidencia. El frágil equilibrio entre conservadores y reformistas que el régimen intentaba preservar se quebró con la elección de Ahmadinejad. Antes de las elecciones de junio, el líder

⁷ Ira Chernus, “Did Bush Say God Told Him to Go to War?”, *Common Dreams News Center*, 30 de junio de 2003, en www.commondreams.org

⁸ Juan Stam, *op.cit.*

⁹ Tom Carver, *op.cit.*

supremo iraní, el ayatolá Ali Khamenei, afirmó: “la existencia de dos facciones [una conservadora y otra reformista] sirve al régimen, como las dos alas de un pájaro”.¹⁰ Pero, Ahmadinejad se ha dedicado a quitar, de posiciones de poder, tanto a reformistas como a conservadores aliados de sus rivales políticos, sustituyéndolos por acólitos incompetentes que comparten su visión ideológica. El frágil equilibrio que el ayatolá Khamenei luchó por conservar se ha roto del todo.

Gran parte de la visión ideológica que defiende Ahmadinejad surge de su devoción por el imán conocido como el Mahdi, que desapareció en el año 941. Según los musulmanes chiítas, este imán volverá al final de los tiempos para augurar una era de justicia islámica.¹¹ Que Ahmadinejad crea fervientemente en ello no debería ser considerado un problema. Pero, que esté preparado para actuar con esta creencia en mente como presidente de Irán debería ser motivo de gran preocupación. Como alcalde de Teherán, Ahmadinejad recondicionó una avenida principal alegando que el Mahdi viajaría por ella en su regreso.¹² En un sentido similar, poco después de llegar a la presidencia, Ahmadinejad asignó el equivalente a 12 millones de libras esterlinas de fondos gubernamentales para ampliar la capilla y la mezquita del Mahdi.¹³ Canalizar fondos públicos de esta manera, desviándolos de necesidades sociales acuciantes, en pos del retorno “inminente” de un imán que no ha dado señales de vida en once siglos, raya en lo criminal o en la locura.

Sin embargo, el Mahdi no solo interfiere en los planteamientos de Ahmadinejad en lo relativo al gasto social. De hecho, Ahmadinejad cree en la necesidad de reorientar la política nacional, económica y social, basándose en el regreso del Mahdi y en el día del juicio final.¹⁴ La urgencia por reorientar la política del país se basa en que cree que el imán escondido reaparecerá en dos años.¹⁵ El origen de esta idea es todo un misterio. Algunos de sus simpatizantes indican que lo debe de haber oído de boca del mismo imán. Ahmadinejad se mostró más que dispuesto a compartir sus agudas reflexiones cuando en su discurso en Naciones Unidas, en septiembre, hizo un llamamiento por el retorno del imán.¹⁶

El discurso de Ahmadinejad ante la Asamblea General de Naciones Unidas también fue memorable por otros motivos. Cuando relató su exposición al ayatolá Javadi Amoli, uno de

¹⁰ Richard Ernsberger Jr., “Religion vs Reality”, *Newsweek International Edition*, 12 de diciembre de 2005.

¹¹ Golnaz Esfandiari, “Iran: President Says Light Surrounds him During UN Speech”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 29 de noviembre de 2005, en www.rferl.org/featuresarticlepri.htm

¹² Ernsberger, *op.cit.*, p. 1.

¹³ Lindsey Hilsum, “Preparing Iran for Judgement Day”, *New Statesman*, 5 de diciembre de 2005.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Golnaz Esfandiari, *op.cit.*

¹⁶ *Ibidem*.

los principales clérigos de Irán, Ahmadinejad afirmó que en el estrado se sintió rodeado de una luz durante todo el discurso, “a lo largo del cual los líderes mundiales no pestañearon. Estaban atónitos, como si una mano les mantuviese retenidos y sentados. Les abrió los ojos y los oídos ante el mensaje de la República Islámica”.¹⁷ Algunos comentaristas se han tomado el misticismo del líder iraní en serio y se preguntan si estas afirmaciones sirven a algún fin político —concebir a Ahmadinejad como el instrumento del Mahdi supondría colocarlo por encima de los reproches políticos—.

Las sólidas creencias de Ahmadinejad en el retorno inminente del Mahdi tienen serias implicaciones para la política exterior iraní. El hecho de que el Mahdi sólo volverá en el fin de los tiempos —un período que se supone caracterizado por unas intensas convulsiones internacionales— es de por sí instructivo y puede ayudar a entender la política exterior que sigue Ahmadinejad. Algunos analistas subrayaron lo poco que le turbaron las tremendas protestas internacionales tras sus comentarios de que Israel debería ser borrado del mapa. Sin embargo, desde su postura ideológica, tanto este comentario como la reacción al mismo no hacen más que contribuir a las intensas turbulencias internacionales que son una de las precondiciones necesarias para el retorno del Mahdi. En este sentido, toda medida punitiva tomada por la comunidad internacional no serviría más para que se congratulasen los “halcones” que rodean a Ahmadinejad por un trabajo bien hecho, y no como estímulo para una mayor moderación en la actual política externa belicosa de Teherán. Además, unas medidas punitivas podrían también empujar a los moderados iraníes hacia las tesis de Ahmadinejad, no tanto por compartir su ideología, sino para presentar un frente unido en defensa del interés nacional.

Las respuestas

Entonces, ¿cómo derrotar a los fundamentalistas religiosos que detentan el poder? Lo primero sería constatar que, aunque tanto Bush como Ahmadinejad deben ser neutralizados ya que como presidentes de sus países tienen un poder enorme para poder realizar sus fantasías religiosas, tampoco debemos personalizar la cuestión. Bush y Ahmadinejad encabezan facciones numerosas y poderosas que comparten las creencias de sus respectivos presidentes. El reverendo Pat Robertson, que hizo un llamamiento para la destitución del presidente venezolano Hugo Chávez, es un buen ejemplo. Por tanto, la ideología de los movimientos que les han aupado al poder debe ser deslegitimada por sus propios correligionarios. Esto es algo que ya se está vislumbrando tanto en EEUU como en Irán.

¹⁷ *Ibidem*.

En EEUU, clérigos como Fritz Ritsch, un ministro presbiteriano de Bethesda (Maryland) se sienten profundamente ofendidos por la dicotomía simplista del bien y el mal que pregona Bush, y por poner a EEUU del lado de los ángeles. “No es del todo seguro que seamos puros como la nieve ni que nuestra política internacional sea tan pura tampoco”, afirmó.¹⁸ Casi todas las iglesias principales, incluyendo los Metodistas Unidos de Bush, se oponen a la guerra en Irak. Entretanto, académicos, periodistas y varios grupos de la sociedad civil estadounidense han empezado a oponerse a varios aspectos de la agenda de la derecha cristiana. Entre los críticos más relevantes está el ex presidente Jimmy Carter. En su último libro, *Our Endangered Values: America's Moral Crisis*, Carter, un baptista sureño devoto, destacó algunas dudas fundamentales en cuanto a la agenda abiertamente política de la derecha religiosa. También destaca que la enorme hostilidad contra un amplio abanico de pecadores, que van desde los homosexuales hasta el poder judicial federal, es contraria a la libertad democrática estadounidense. Finalmente, vuelve a abogar por una clara separación entre el Estado y la Iglesia.¹⁹

En Irán, los estamentos religiosos, académicos y políticos también han reaccionado a las políticas de Ahmadinejad. Akbar Alami, un legislador iraní, ha cuestionado las aseveraciones del presidente de estar rodeado de una aura luminosa, destacando que ni las figuras más santas del islam han realizado tales afirmaciones.²⁰ El ayatolá Mohammed Ali Abtahi, ex vicepresidente del país, expresó su preocupación por el uso de eslóganes religiosos, y el ayatolá Yusuf Saanei exclamó: “Debemos gobernar el país según la ley islámica, pero no deberíamos hacer uso de ideales religiosos en la política. Incluso el ayatolá Khomeini se oponía a ello”.²¹ El profesor Hamid Reza Jalaipour, de la Universidad de Teherán, vierte sus sospechas sobre el proyecto político-religioso más amplio del presidente: “La pregunta es saber si ¿esta dependencia en el imán Mahdí puede convertirse en ideología política? Yo lo dudo. Incluso los teólogos más prominentes en Qum no se toman en serio estas alusiones”.²²

En segundo lugar está la neutralización política de los dirigentes. En EEUU este proceso está ya muy avanzado. George W. Bush ya es considerado como un presidente fracasado. Los propios republicanos se han puesto en contra de su presidente, votando junto con los demócratas. Los escándalos del *Plamegate* y *Scooter Libby*,²³ el déficit creciente, la gue-

¹⁸ Tom Carver, *op. cit.*

¹⁹ Jimmy Carter, *Our Endangered Values: America's Moral Crisis*, Simon & Shuster, Nueva York, 2005.

²⁰ Golnaz Esfandiari, *op. cit.*

²¹ Lindsey Hilsum, *op. cit.*

²² Richard Ermsberger, *op. cit.*

²³ En 2003 se filtró a la prensa estadounidense el nombre de la espía de la CIA Valerie Plame, un hecho que en EEUU constituye un delito federal. El origen de ello se señaló en la supuesta venganza por las críticas que el ex embajador Joseph

rra en Irak y la cuestión de las escuchas ilegales han situado el Gobierno de Bush bajo una tremenda presión. En el último tiempo, la Administración ha sufrido dos derrotas humillantes. La primera tiene que ver con haber aceptado la enmienda anti-tortura presentada por el senador republicano John McCain tras haber expresado inicialmente su oposición explícita a la misma. La segunda, Bush y su séquito de “halcones” tuvieron que luchar con uñas y dientes para lograr la renovación de la Ley Patriota. Durante este proceso el Gobierno tuvo que hacer grandes concesiones.

En Irán también se ha iniciado un proceso para neutralizar vigorosamente al presidente Ahmadinejad. Dentro del país, Ahmadinejad ha sido criticado por su supuesta falta de tacto y su estilo agresivo.²⁴ Poco después de sus comentarios respecto a borrar a Israel del mapa, Ali Akbar Rafsanjani, ex-presidente y actualmente un aliado importante del ayatolá Khamenei, manifestó en Teherán durante las plegarias del viernes que: “No tenemos ningún problema con los judíos y el judaísmo; como religión santa nos merece el mayor de los respetos”.²⁵ Aquellos que se oponen a la política exterior agresiva de Ahmadinejad han establecido contactos discretos y encubiertos con los estadounidenses en cuanto al programa nuclear iraní.²⁶

El Parlamento iraní ha dado pasos para debilitar a Ahmadinejad de dos formas diferentes. En primer lugar, ha socavado su programa político populista, desarmando la pieza central del programa populista de Ahmadinejad —el Fondo Reza del Amor—, que pretendía ofrecer préstamos sin intereses para que los jóvenes pudieran casarse, además de varios programas de empleo.²⁷ En segundo lugar, el Parlamento ha trabajado por debilitar al presidente y fortalecer el poder del ayatolá Khamenei. El presidente del Parlamento, Gholamali Haddad-Adel, hizo un llamamiento para apoyar el concepto de *Velayat-e-Faqih* (liderazgo del jurisconsulto supremo), introducido por el ayatolá Khomeini. Además, el ayatolá Khamenei atribuyó al Consejo

En EEUU y en Irán existen procesos para neutralizar a sus presidentes

Wilson, y marido de Valerie Plame, hizo al Gobierno de Bush por utilizar información falsa. Wilson fue enviado a Níger para verificar un presunto intento de Irak de comprar uranio para su programa nuclear. A pesar de que, como comprobó Wilson, resultó ser una suposición falsa, Bush se sirvió de ella para convencer a la ciudadanía y a la comunidad internacional de la conveniencia de atacar Irak. Lewis “Scooter” Libby, jefe del gabinete del vicepresidente Dick Cheney, fue uno de los imputados por el caso Plame (N. de la Ed.)

²⁴ Golnaz Esfandiari, *op.cit.*

²⁵ Ed Blanche. “Tempering tantrums in Tehran”, *The Middle East*, diciembre de 2005, N° 362, p. 9.

²⁶ *Ibidem*, p. 8.

²⁷ Richard Ernsberger, *op.cit.*

Expeditor (un organismo de arbitraje político compuesto por 32 miembros no electos) una serie de nuevos poderes para supervisar a las ramas legislativas, judiciales y ejecutivas del Estado. Este Consejo lo preside Rafsanjani. Aún más preocupante para Ahmadinejad es el hecho de que el secretario del Consejo Expeditor, Mohsen Razaie, anunció recientemente que “la adjudicación del Consejo Expeditor es la última palabra. Incluso si otros actores estatales no están de acuerdo, sigue siendo la última palabra y la tienen que aceptar”.²⁸ En este caso es interesante destacar que Razaie fue comandante del Cuerpo de Guardias Revolucionarios Islámicos (CGRI). Esto ha llevado a que algunos analistas consideren que los mandos superiores de las Guardias Revolucionarias puedan seguir siendo leales al ayatolá Khamenei y no a Ahmadinejad.

La tercera respuesta ha sido capitalizar sobre los fracasos de los presidentes, neutralizándolos aún más. Irak ha sido uno de los grandes fracasos para el Gobierno de Bush. Según estadísticas estadounidenses, 2.071 soldados de EEUU han perdido sus vidas y otros 16.000 han resultado heridos. Además, un 39% de los soldados que regresan de Irak sufren traumas psicológicos. Por encima de los costes humanos, las guerras en Irak y en Afganistán ya han supuesto para el contribuyente estadounidense un gasto de 300.000 millones de dólares.²⁹ Con relación a la situación actual del déficit presupuestario estadounidense, estas cifras resultan abrumadoras. Los opositores al Gobierno de Bush —tanto republicanos como demócratas— no han dudado en pasar al ataque, y exigen que Bush establezca un calendario para la retirada de las tropas estadounidenses de Irak. Los mandos militares, ante la necesidad de asegurar otros intereses estadounidenses, también han expresado su preocupación respecto a la sostenibilidad de los niveles actuales de tropas en Irak. El fracaso en Irak, sin duda, ha templado el fervor mesiánico de los “halcones” de la política exterior de Bush. De ahí que sus respuestas ante el programa nuclear de Teherán y el régimen nuclear de Pyongyang hayan sido radicalmente distintas a las que mantuvieron ante el Gobierno de Sadam Husein, cuando se negaron a darles más tiempo a Hans Blix y a su equipo de inspectores nucleares.

Aunque aún sea el comienzo del Gobierno de Ahmadinejad, existe una estrategia que prepara el fracaso del gobernante para luego desacreditarlo. En esta dinámica se pueden interpretar las medidas tomadas por el Parlamento iraní para dismantelar aspectos clave del programa populista de Ahmadinejad. Mientras que los seguidores del ayatolá Khamenei consideran que esto puede servir para debilitar a Ahmadinejad, al no lograr cumplir con sus promesas, esta estrategia es muy arriesgada. Puede que Ahmadinejad fracase en la implementación de su programa social, lo cual podría enfurecer a su base de apoyo social. Sin

²⁸ Ed Blanche, *op.cit.*, p. 8.

²⁹ Palestine-info.co.uk, *Failure of American foreign policy and the diminishing imperial influence*, 29 de noviembre de 2005, en www.mediareview.net.com.

embargo, Ahmadinejad también podría dirigir esta cólera popular contra el Parlamento, contra el ayatolá Khamenei y Rafsanjani, lo cual podría fortalecerlo más que debilitarlo.

Ahmadinejad no está asistiendo pasivamente a estas maquinaciones en su contra y ha tomado la ofensiva contra sus rivales políticos. Hace poco purgó los altos mandos del cuerpo diplomático iraní. Según algunas fuentes, en esta criba podrían haber caído hasta 40 de los diplomáticos más veteranos del país. Estos últimos eran inevitablemente aliados de Rafsanjani o de otros nombrados por el reformista ayatolá Mohammed Khatami, el predecesor de Ahmadinejad. Aún más desconcertante es el hecho de que entre los que sufrieron la expulsión se incluían a los embajadores iraníes en Londres, París, Ginebra, Berlín y Kuala Lumpur. Esto ha llevado a que Ed Blanche especulase sobre si la eliminación de estos diplomáticos no fuese también un intento por parte de Ahmadinejad de poner fin a los contactos encubiertos que existirían entre Teherán y Washington.³⁰

Gran parte de la visión ideológica que defiende Ahmadinejad surge de su devoción por el imán el Mahdi, que desapareció en el año 941. Según los chiítas volverá al final de los tiempos

Las estructuras estatales

Mientras en Teherán prosigue esta lucha de titanes por el poder, aún subyacen preguntas fundamentales que deben ser planteadas a corto y medio plazo. A medio plazo el poder político de la derecha religiosa en EEUU se debilitará ante el deterioro de la situación en Irak, Afganistán y otras partes del mundo, como América Latina por ejemplo, donde se ha producido un retroceso significativo de la influencia estadounidense —dramáticamente en el caso de Bolivia con Evo Morales y en Venezuela con Hugo Chávez—. De hecho, algunos analistas comparan las bajas cifras de popularidad de George Bush con las del presidente Nixon durante el escándalo del Watergate. Más importante aún, EEUU se estableció como un Estado seglar y cada vez surgen más personalidades prominentes, como el presidente Carter, y una multitud de grupos de la sociedad civil que plantean una contraofensiva para recuperar el laicismo del Estado que promete la Constitución de los EEUU y su Declaración de Derechos del Ciudadano. Todo indica que están ganando la batalla.

³⁰ Ed Blanche, *op.cit.*, p. 9.

En Irán la situación es bien distinta. La revolución iraní de 1979 estableció un Estado teocrático que, en su composición actual, no puede ser seglar, ni tampoco democrático. Para entender esto es necesario comprender la división fundamental que existe en el islam entre los chiítas y los suníes. La tradición democrática es fuerte en el islam. Conceptos como la libertad (*al-hurriyya*), la igualdad (*al-musawat*) y la justicia (*al-adl*) son inherentes al Corán.³¹ El hecho de que el primer califa tras la muerte del profeta Mahoma, en el año 632, fuese elegido por el consenso mayoritario de un consejo de varias tribus musulmanas, es evidencia suficiente de las credenciales democráticas del islam. Pero esta elección del primer califa supuso la fractura entre chiítas y suníes. Tras esta elección, los chiítas se separaron de la línea principal musulmana, al ser partidarios del imán Alí, primo y yerno del profeta Mahoma, como califa. La mayoría (suní) no votó en favor de Alí, por considerarlo demasiado joven e inexperto.³² De ahí que el origen de la doctrina política de los chiítas se fundamente en bases antidemocráticas.

El ayatolá Khomeini fundó la República Islámica de Irán en 1979 sobre estas bases antidemocráticas estableciendo nuevos conceptos como el *Velayat-e-Faqih* o “liderazgo del juriconsulto supremo”. Este concepto tiene más en común con el “filósofo rey” de Platón y con el “derecho divino de los reyes” en el medioevo que con el pensamiento político islámico. Se puede considerar que tal planteamiento no sirve a otro propósito que no sea consolidar el poder de los *mulá* sobre una población desprotegida. Es esencial comprender la estructura del Estado iraní para entender las limitaciones a las reformas del mismo. Tales limitaciones quedaron claras durante la presidencia del predecesor de Ahmadinejad, el ayatolá Khatami. A pesar de reiterar la moderación y el diálogo de civilizaciones, frente al choque de civilizaciones, el movimiento reformista se topó con los cimientos de un Estado totalitario teocrático. También es preciso tener en cuenta que incluso sin Ahmadinejad, el Estado iraní seguiría siendo una fuente de inseguridad para su propio pueblo, al igual que para la región —sin olvidar el apoyo que le brinda Teherán a Hamás y a Hezbollah—.

³¹ Lubna Nadvi, “Islam and Politics in the 21st Century”, en Hussein Solomon y Firoza Butler (eds.), *Islam in the 21st Century: Perspectives and Challenges*, Centro de Estudios de Política Internacional, Universidad de Pretoria, Pretoria, 2005, p. 75.

³² *Ibidem*, p. 71.

VOLKER SKIERKA

Cuba: escenarios después de Castro*

Traducción de Elsa Velasco

El 13 de agosto Fidel Castro cumplió oficialmente 80 años. Después de 47 años de poder absoluto y de sus recientes problemas de salud, es preciso plantear los interrogantes sobre su sucesión. ¿Podrá la revolución vivir sin su líder máximo? ¿Cómo asegurar una transición democrática que no desemboque en el caos, la violencia o la restauración del antiguo régimen? EEUU se inquieta, Europa está dividida y América Latina, inclinada un poco más a la izquierda, vuelve a descubrir esta isla que, desde hace medio siglo, hace frente al gigante estadounidense. El autor, reconocido especialista sobre el castrismo, presenta los escenarios y traza los contornos de la transición.

Poco antes de morir, Simón Bolívar hizo constar amargamente esta sorprendente conclusión en su testamento: “El que sirve a una revolución ara en el mar”, antes de predecir que “este país caerá inexorablemente en manos de una masa desenfrenada antes de volver a encontrarse bajo la dependencia de pequeños tiranos enmascarados, de todos los colores y de todas las razas”. Estas últimas palabras del gran libertador de América del Sur son retomadas por Gabriel García Márquez en su novela *El General en su laberinto*. Al leer su libro puede decirse que el autor pensaba no solamente en Bolívar, sino también, y sobre todo, en su amigo de largo tiempo, el jefe del Estado cubano Fidel Castro. El concepto de “masa desenfrenada” y el de “pequeños tiranos disfrazados” ilustran perfectamente el peor de los escenarios imaginados para el post castrismo.

¿Qué pasará con Cuba después de Fidel Castro? Este interrogante dominó las festividades organizadas el 13 de agosto con ocasión del 80º aniversario —oficial—¹ del líder máximo. Los participantes realizaron todas las hipó-

Volker Skierka ha sido corresponsal en América Latina del periódico alemán *Sueddeutsche Zeitung*. Es autor de *Fidel: La biografía definitiva del líder cubano* (Ed. Martínez Roca, Madrid, 2004)

* Una versión de este artículo ha sido publicada originalmente en la revista belga *Enjeux Internationaux*, tercer trimestre 2006, Nº 13. Se cuenta con autorización para su reproducción.

tesis y especulaciones posibles sobre su herencia. Castro es uno de los últimos, si no el último, de los dinosaurios políticos del siglo XX. Nadie (aparte de la Reina Isabel II) está en el poder desde hace tanto tiempo como él. Ningún dirigente democrático o totalitario, ningún Papa, ha visto desfilar tantos presidentes estadounidenses, demócratas y potentados, ni sobrevivido a tantos complots —al parecer más de 630— como este antiguo alumno de un colegio jesuita e hijo de un terrateniente del este de Cuba.

Una ideología agotada

Poco a poco, esta página de la historia del mundo llega a su fin. “La muerte de un régimen está anunciado generalmente por acontecimientos dramáticos, como una insurrección de masas por lo bajo o un regicidio por lo alto. Pero [...] en el caso de Fidel, es por agotamiento de la ideología”, constata el sociólogo estadounidense Irving L. Horwitz. Cuando Horwitz escribió estas líneas hace más de diez años, el régimen castrista parecía que debía morir con su modelo socialista. La *glasnost* y la *perestroika* deseadas por Mijail Gorbachov habiendo desembocado en la caída del comunismo en Europa del Este, el sistema económico cubano y el entrelazamiento de relaciones tejidas por Castro, se desplomaron. El producto nacional bruto del país y, sobre todo, el comercio exterior, se hundieron.

La revolución deseada por EEUU y el derribo de Castro por el pueblo, sin embargo, no tuvieron lugar. Con el estómago vacío y de una forma inimaginable en una democracia occidental, los cubanos proyectaron sus últimas fuerzas en este “periodo especial” de la “economía de guerra en tiempo de paz”, que les permite levantar la cabeza después de años de supervivencia.

El programa económico concebido por Carlos Lage, adjunto de Castro en el Consejo de Ministros, comenzó a dar sus frutos. El crecimiento reapareció a partir de 1995, alcanzando un aumento de 7 a 10 % cada año hasta el nuevo milenio, y de 3 a 5 % desde entonces, y esto sin aprovechar los créditos con tasas preferenciales de la banca mundial.

El principal aliado de Castro fue el ejército dirigido por su hermano Raúl Castro, pero de una manera diferente a la de antes. En virtud del principio según el cual “las habichuelas son más importantes que los cañones” (Raúl Castro), el ejército guardó las armas e invirtió en campos y fábricas. Hoy, además de la defensa nacional, las tropas cubanas también generan turismo, a través de más de 200 sociedades y agencias, y son el partenaire comercial de los grandes tours-operadores extranjeros.

¹ No es imposible, por otra parte, que no tenga más que 79 o incluso 78 años, habiendo declarado un día su hermano menor Ramón que le habían agregado un año a Fidel para que pudiese entrar antes a la escuela. El propio Fidel Castro escribía en una carta dirigida, el 6 de noviembre de 1940 desde el internado católico del Colegio Dolores de Santiago de Cuba, al presidente estadounidense de la época, D. Roosevelt, con ocasión de su reelección: “I am twelve years old”. Habría nacido, por lo tanto, en 1928, no en 1926.

Independencia

El viejo sueño del héroe nacional del siglo XIX, José Martí, de quien Castro se considera heredero, parece realizarse: por primera vez en su historia Cuba es totalmente independiente en el plano político. Castro también ha enseñado otra cosa a los cubanos: el orgullo nacional y la dignidad, componentes esenciales en América Latina para la identificación emocional de los individuos a un país, a sus dirigentes políticos y a su acción.

Washington no perdonará al célebre “barbudo” —aun después de su muerte— la afirmación creciente de Cuba frente a EEUU desde la victoria de la revolución. Es ahí, justamente, donde se sitúa el problema: desgraciadamente, es de temer que la política estadounidense posterior a Castro no sea guiada por la razón sino por la venganza. Moralmente, los estadounidenses no pueden argumentar nada más. Los 330 prisioneros políticos censados por Amnistía Internacional, que el régimen castrista aún estima que deben continuar encarcelados, disfrutan, paradójicamente, de más derechos que los 500 detenidos en la prisión estadounidense de Guantánamo.

Sin embargo, EEUU quiere opinar sobre el futuro de Cuba. Ha ratificado esta reivindicación en la Ley Helms-Burton sobre el refuerzo del embargo adoptado en 1996. En virtud de ello, el embargo económico a Cuba decretado hace más de 40 años no será levantado hasta después de la instauración en Cuba de un sistema económico y político aprobado por el Congreso. Además, cualquier futuro gobierno cubano no podrá contar con miembros de la familia de Castro entre sus candidatos. Por ello, los cubanos que sean amigos de Castro en la actualidad u opositores en el periodo pos-castrista, no deben esperar nada bueno de Washington.

Incertidumbres

Por más que Cuba y el mundo entero estén fascinados y asustados por el “gran día”, y que el tema del futuro del país se vuelve cada vez más apremiante, nadie sabe realmente qué pasará mañana. Los únicos que más conocen de ello son el propio Castro y su *nomenklatura*. “Mi sucesión no solamente está preparada, sino que ya funciona desde hace cierto tiempo. La vida del país está en manos de un gran número de jóvenes experimentados y del grupo un poco menos numeroso de veteranos de la Revolución a los que ellos más se identifican”, confesaba Castro a comienzos de 2000 en una entrevista.

Castro ha sobrevivido a más de 630 complots

ta. Por lo tanto, el proceso de transformación está en curso desde hace mucho tiempo, aun sin ser lo que Occidente imaginaba. Ha comenzado por la “economía de guerra en tiempo de paz”.

El propio Castro se rodea desde hace decenios de un equipo de unos veinte jóvenes consejeros altamente cualificados y seleccionados, el célebre “grupo de coordinación y apoyo del dirigente supremo”. Éstos crean el orden del acontecer político y prevén, públicamente, los escenarios para la etapa posterior a Castro, aunque es el líder máximo quien traza los límites. Entre ellos se encuentran Carlos Lage, 55 años, lanzado como economista jefe y especie de vice-primer ministro; Felipe Pérez-Roque, su benjamín alrededor de diez años, durante mucho tiempo jefe de gabinete de Castro y actual ministro de Asuntos Exteriores; Ricardo Alarcón Quesada, el presidente del Parlamento, encargado desde hace años de las difíciles relaciones con Washington; y Carlos Manuel Valenciaga, el sucesor de Roque en el puesto de jefe de gabinete. Que ellos tengan o no una posibilidad es otra historia. Si bien no posee el carisma y el encanto de su jefe, Felipe Pérez-Roque, un ideólogo radical impulsado por un orgullo que no duda de nada, desearía desde hace años acceder al estatus de *primus inter pares*, de número dos en la lista, dado que el primer puesto está reservado a Raúl, el hermano de Fidel, al menos por el momento.

**El cambio sería progresivo y se inscribiría
en el marco de la “Revolución”, en interés de la estabilidad y de la
seguridad interna del país. Todas las demás opciones
comportan el riesgo de un caos sangriento**

El “ensayo general” del gran día tuvo lugar hace cinco años. Cuando, el 23 de junio de 2001, Castro se desplomó en el calor húmedo de Cotorro, una ciudad obrera próxima a La Habana, ante 70.000 espectadores y una cámara de televisión. Cuando tuvieron que llevarlo en la ambulancia que ya estaba allí, Roque fue el primero de su entorno en reponerse. Mientras la consternación invadía al público y los tapones saltaban ya en los círculos anti-castristas de Miami, él se abalanzó al micro en pocos segundos, pidió silencio y, muy oportuno, gritó “¡Viva Raúl! ¡Viva Fidel!”. Poco importa lo que iba a pasar en la ambulancia, el mensaje era claro: si Fidel muere, Raúl es automáticamente el primero de la lista.

En la medida que es primer vice-presidente, Raúl Castro es el sucesor natural. Es lo que prevé la Constitución cubana, y es también lo que el Comandante ha dispuesto, para el caso de que Fidel no sobreviva a su sucesor designado. “Si algo me pasa el día de mañana, la Asamblea Nacional se reunirá y lo elegirá. De eso no tengo la menor duda”, declaró Castro en una entrevista concedida al director de *Le Monde Diplomatique*, Ignacio Ramonet.

No obstante agregó: “Pero él también se hace viejo. Ha aparecido entretanto un problema de generaciones.” Quería decir, quizá, que el verdadero futuro estaba menos encarnado en una persona —como su hermano Raúl— y dependía cada vez más de las “nuevas generaciones”.

¿Y adónde quieren las nuevas generaciones llevar el país después de Fidel Castro? Castro había respondido antaño a la pregunta de si no había llegado el tiempo de pasar a una sociedad pluralista: “Es asunto de mis sucesores”. No obstante, en este último tiempo, se ha entendido sin equívoco que la única posibilidad de futuro residía en el pasado: “Este país puede destruirse él solo. Esta revolución puede hundirse por sí sola. Sí, podemos destruirla y será culpa nuestra si nosotros no llegamos a corregir nuestros errores, los numerosos robos, los desvíos y las posibilidades que tienen los nuevos ricos de enriquecerse aún más”, declaró a *Le Monde Diplomatique*. Castro reiteraba lo que ya había dicho en un discurso, el 17 de noviembre de 2005, en la Universidad de La Habana. No habla de apertura del sistema pero, como lo hizo con frecuencia en el pasado, sí de un redescubrimiento de los principios socialistas de la revolución. Castro no desea menos mercado; no quiere mercado de ningún modo.

Aspiración a la libertad

Así Castro arrebató toda esperanza a los cubanos que sueñan con el fin próximo de un sistema espartano. Hoy más de dos tercios de la población tiene menos de treinta años y la mayoría desea más libertad, como lo prueba la expansión incontrolada de la economía paralela prácticamente a todos los niveles. Según un sondeo, pretendidamente secreto de la seguridad del Estado cubano, recientemente mostrado por expertos de América Latina con ocasión de una reunión organizada por la Hanns-Seidel-Stiftung,² sólo el 25 % de la población estaría todavía dispuesta a defender la revolución por todos los medios, la mitad adoptaría un comportamiento ambivalente frente a los dirigentes y la cuarta parte estaría más o menos claramente opuesta al régimen. Aunque ninguna prueba viene a apoyarla, esta aseveración refleja bien la “sensible temperatura política” percibida por los turistas, lo que no significa que los cubanos quieran renunciar a todas las adquisiciones de la revolución. Los sistemas educativos, sociales y sanitarios son ejemplos para el Segundo y el Tercer Mundo. Con otros contenidos, podría constituirse en un modelo a exportar.

Los expertos no excluyen, sin embargo —y un buen número de cubanos bien intencionados tienen puesta su silenciosa esperanza en la política y la economía— que los herederos de Castro se comprometan, más o menos a corto plazo, a una tercera vía, entre el

² La Hanns-Seidel Stiftung es la fundación ligada a la CSU, el ala bávara y conservadora de la democracia cristiana alemana.

socialismo castrista y el capitalismo socialista, e intenten adaptar el modelo chino de comunismo capitalista, con una apertura del mercado y con libertades personales y económicas más amplias. Nuevamente, miembros de la clase dirigente cubana —entre ellos Fidel y Raúl Castro— ya se han rendido al imperio chino.

La lógica represiva

Hay que esperar que, en el momento del deceso de Fidel Castro, la represión se intensifique con el fin de no crear un vacío de poder y de impedir que la situación escape a todo control. El poderoso aparato del Estado no tiene ningún interés en el cambio y, si fuese necesario, transigirá con las luchas de influencia y las querellas internas. En Cuba se ha estudiado muy de cerca el derrumbamiento del comunismo en Europa del Este, y saben lo que les ocurre a las antiguas elites cuando abren la puerta a las reformas. Por otra parte, es el dilema al que deben enfrentarse los europeos, a quienes les falta imaginación en su política frente a Cuba, y los estadounidenses, que no ven más que el aspecto económico. Ellos reclamarán impacientemente un giro de 180° en la política cubana y se estrellarán con un final de no-reconocimiento.

Aunque esté alimentada política y financieramente desde el exterior, e independientemente del hecho de que no existe en Cuba una resistencia organizada, la oposición no jugará, desde luego, ningún papel en Cuba. Y aunque existiera, el cambio y la apertura política no serían más que progresivas y se inscribirían en el marco de la “Revolución”, en interés de la estabilidad y de la seguridad interna del país. Todas las demás opciones comportan el riesgo de un caos sangriento. En el mejor de los casos, una opción sería la del donante: la ayuda económica a cambio de una liberalización gradual de ciertos sectores de la economía. La democratización de la sociedad debería seguir, como en China, pero ello no puede ser una cuestión de rápida liberalización, porque desembocaría en una catástrofe.

El renacimiento

Desde hace poco, nuevos actores desembarcan con dinero fresco y una moral que devuelve el valor a los cubanos. Han repartido las cartas e infligido una afrenta a los europeos y a los estadounidenses, demasiado seguros de la victoria. En América Latina, el patio trasero de EEUU, el nacionalismo y el

Castro
retorna
como
héroe del
Tercer
Mundo

populismo de izquierdas cada vez están más presentes. Al final de su vida, Fidel Castro tiene, súbitamente, la ocasión inesperada de renacer como modelo con el cual los dejados de la mano de la mundialización se identifican. La fuerza motriz de este movimiento es el presidente venezolano Hugo Chávez. El paracaidista, que ha adoptado oficialmente a Castro, como padre espiritual en política, lo toma como modelo e intenta ganar para su causa a otros dirigentes, como el presidente boliviano Evo Morales.

Este fenómeno extiende el margen de maniobra política y la influencia de Castro en la región, aun sin ser éste último, de ningún modo, un motor, sino más bien un beneficiario de este movimiento —su país recibe una ayuda económica a gran escala, sobre todo de parte de Venezuela—. Gracias a sus reservas petrolíferas, Caracas ha llegado a ser el garante de la supervivencia económica y política y, en gran medida, de la independencia política de Cuba. Castro agradece a su nuevo amigo Chávez enviándole médicos, maestros, personal de confianza y expertos en materia de seguridad, de asuntos militares y de administración pública. El propio Chávez está protegido contra los intentos de insurrección y de atentado por los servicios secretos cubanos, muy temidos en la región.

Otros dirigentes, como el brasileño Luis Inacio “Lula” da Silva o el argentino Néstor Kirchner, no siguen totalmente a Chávez, o prefieren decididamente evitarlo como la chilena Bachelet; sin embargo respetan y aceptan el modo de vida política del cubano. Castro efectúa, por consiguiente, un retorno sorprendente como héroe del Tercer Mundo. No podía soñar con un regalo de cumpleaños más hermoso. Así se realiza, de súbito y contra todo pronóstico, el viejo sueño de Fidel Castro de entrar en la historia como el heredero del patriota cubano José Martí y del libertador Simón Bolívar, y no como un Don Quijote, el héroe trágico de Cervantes, su autor favorito.

Novedades editoriales

Publicaciones de Desarrollo Sostenible

LA SITUACIÓN DEL MUNDO 2006

Eje principal: China y la India: países claves para el futuro del planeta.

Otros temas: La responsabilidad social de las empresas · Industria cárnica mundial · Ecosistemas de agua dulce · Alternativas al petróleo · Nanotecnología · Impacto del mercurio · Catastrófes y paz · Comercio y desarrollo sostenible.

Apéndices especiales de la edición española: RSC en España · Sostenibilidad en la UE.

436 páginas. 23 €



Publicaciones del Centro de Investigación para la Paz

ANUARIO CIP 2006. PODER Y DEMOCRACIA. LOS RETOS DEL MULTILATERALISMO

Tendencias globales en seguridad y conflictos · Terrorismo y lucha antiterrorista · Occidente y el mundo musulmán · La reforma de la ONU · Economías de guerra y operaciones de paz · Actores globales: EE UU, UE y China · Oriente Medio: Irán, Irak, Israel y Palestina · Bolivia y la región andina.

360 páginas. 17,50 €



LA TIERRA, NUESTRO HOGAR.

Guía de consumo sostenible

Análisis del modelo actual de producción y consumo. Sus costes sociales, económicos y ambientales. Consejos prácticos para un consumidor responsable.

La opinión de destacados expertos en temas cruciales para un futuro sostenible: "La Tierra" · "Consumo" · "El agua" · "La energía" · "El transporte" · "En el trabajo" · "La buena mesa" · "De compras" · "Reducir, reciclar, reutilizar" · "Unión Europea".

160 páginas. 15 €



Revista PAPELES DE CUESTIONES INTERNACIONALES

Revista trimestral especializada en el análisis de la realidad internacional, las raíces y consecuencias de los conflictos, las tendencias económicas y culturales, cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la educación para el desarrollo y para la paz, la acción humanitaria, la cooperación y los medios de comunicación, entre otros temas.

Suscripción a cuatro números: 28 €

Números sueltos: 9 € (200 páginas)



Información y pedidos:



FUHEM – www.fuhem.es - Departamento de Publicaciones. - C/ Duque de Sesto, 40. 28009 MADRID

Teléfono: 91 431 03 46 - Fax: 91 577 47 26 - E-mail: publicaciones@fuhem.es

DANIJELA BABIC

El fin del drama serbio-montenegrino

El 28 de junio de 2006, Montenegro se convirtió en el 192° Estado de Naciones Unidas. En 1992, decidió que le convenía más quedarse en la unión federalista con Serbia. Catorce años después, el 21 de mayo de 2006, el 55,4% de los votantes eligieron la independencia de Serbia ejerciendo así su derecho a la autodeterminación. La decisión de independizarse tiene consecuencias importantes, no solamente dentro de Montenegro sino también en la región, e incluso mas allá, para países de la Unión Europea. Mientras unos lo ven como la última fase del desmembramiento de la antigua Yugoslavia, otros lo perciben como el golpe final a los nacionalistas serbios, transformando Montenegro en un aliado fiel de la UE y alejando el país de la tradicional influencia rusa en la zona.

Durante el siglo pasado Montenegro cambió su estatus político en tres ocasiones y siempre en circunstancias no democráticas y de conflicto: en 1918, después de la I Guerra Mundial; en 1945, después de la II Guerra Mundial; y en 1992, con el estallido del conflicto en los Balcanes provocado por la desintegración de la antigua Yugoslavia. Ahora, por primera vez en 87 años, en paz y a través de procedimientos democráticos, Montenegro se ha establecido internacionalmente como Estado independiente.¹

El deseo de independencia no ha sido algo inesperado. Sus inicios ya eran visibles hace tres años cuando definitivamente dejó de existir Yugoslavia y cuando de una forma rápida se formó la unión federal entre Serbia y Montenegro, las únicas dos repúblicas de la antigua Yugoslavia que siguieron juntas. Aunque internacionalmente estaba reconocida como un país (Serbia y

Danijela Babic es periodista bosnia e investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

¹ La lucha para la independencia en Montenegro comenzó hace mil años. Antes de que cayera bajo Imperio Otomano, al final del siglo XV, la región donde actualmente se encuentra Montenegro era un Estado llamado Raska. Durante el Imperio Otomano la región conservó cierto nivel de autonomía, consolidándose definitivamente al final del siglo XIX. Después de este periodo, independientemente de los cambios de estatus político de Yugoslavia, Montenegro siempre fue parte de ella, teniendo el estatus de república federalista.

Montenegro), prácticamente cada una de las repúblicas funcionaba como Estado independiente. Con el referéndum, en realidad se ha dado la legitimidad y reconocimiento internacional a las repúblicas que de hecho ya funcionaban de forma autónoma.

Serbia y Montenegro, una unión federalista artificial y poco viable, fue más bien el resultado de los intentos por parte de la Unión Europea de impedir nuevas inestabilidades y tensiones en la región de los Balcanes. Las repúblicas, aunque presentadas como “iguales”, no lo eran debido a que existían unas diferencias estructurales muy importantes. Serbia es seis veces más grande que Montenegro, con once veces más habitantes y una economía doce veces más grande.

Desde la formación de la federación con Serbia, la moneda oficial en Montenegro era el marco alemán y después el euro, mientras en Serbia se usa el dinar. Respecto a los sistemas económicos, la economía serbia es bastante cerrada, mientras que la de Montenegro se apoya en el desarrollo del turismo, el comercio marítimo, los servicios financieros y la agricultura orgánica.

Los efectos de la independencia

El referéndum, en el que los sentimientos nacionalistas serbios radicales se mantuvieron controlados, se ha concebido como un gran éxito de la política europea. Montenegro es la única república de la antigua Yugoslavia que ha sido capaz de formar un gobierno multiétnico y de mantener el discurso nacional en el nivel político, sin transformarlo en un conflicto interno, como ha sido el caso de las otras repúblicas yugoslavas.²

Sin embargo, el resultado muy ajustado del referéndum (55,4%) de acuerdo a las reglas europeas (que determinan que es necesario el 55% de votos del “sí” para que el referéndum sea legítimo) produjo una división interna clara entre los partidos en el poder y una oposición muy fuerte liderada por el Bloque para Serbia y Montenegro. El hecho de que los votantes hayan sido claramente divididos entre dos opciones —la independencia o la unión—, y la ajustada victoria lograda, han provocado que la situación política en Montenegro haya quedado sumamente polarizada.

Al mismo tiempo, aunque no se expresaba mucha confianza, el referéndum mostró que los problemas en los Balcanes no tienen que ser necesariamente resueltos por la vía violenta. A diferencia de 1991, ahora se ha comprobado que la secesión es posible sin acudir

² Con el proceso de desintegración de la antigua Yugoslavia, entre 1991-1995, Croacia y Bosnia estaban afectadas por el conflicto interno.

a un conflicto armado y que, con independencia del resultado del referéndum, lo más importante ha sido el desarrollo de un proceso democrático.

El hecho de que el referéndum haya transcurrido de una forma pacífica y democrática, en opinión de muchos analistas, tendrá consecuencias importantes en la estabilidad de los Balcanes e influirá, sin duda, en el proceso de consolidación democrática y política en la región.³ Serbia, al perder Montenegro, debe asumir sola una serie de cuestiones importantes heredadas del periodo de Slobodan Milosevic, el antiguo presidente de Serbia que murió este año durante su juicio en la Haya por los crímenes de guerra en Bosnia y Kosovo: por un lado, la posible pérdida de Kosovo;⁴ por otro, las obligaciones frente al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia en la Haya.⁵

A diferencia de 1991, ahora se ha comprobado que la secesión es posible sin acudir a un conflicto armado y que, con independencia del resultado del referéndum, lo más importante ha sido el desarrollo de un proceso democrático

Los efectos, seguramente también se sentirán en otros países de la región como en Bosnia-Herzegovina, todavía políticamente frágil, que recién ha empezado a consolidar la Constitución. Directamente después del referéndum, en la parte serbia de Bosnia-Herzegovina se podían escuchar los llamados del primer ministro de la Republika Srpska, Milorad Dodik, al derecho de referéndum, mientras los políticos bosnios presionan a los serbios para que acepten las reformas constitucionales.⁶ Sin embargo, la comunidad internacional, especialmente el Representante Especial de la Unión Europea (EUSR) en Bosnia, Christina Schwarz-Schilling, descartó esta posibilidad.

El papel de la comunidad internacional

El interés de la comunidad internacional ha sido muy grande por varias razones, principalmente por el hecho de que en los Balcanes el tema de la autodeterminación en los años noventa no se pudo resolver de una forma pacífica, a través de los procedimientos demo-

³ Informe de International Crisis Group, *Montenegro's Referendum*, Crisis Group Europe Briefing, 30 de mayo de 2006, N° 42, en www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4144&l=4

⁴ Desde 1999 la provincia autónoma yugoslava de Kosovo se encuentra bajo el protectorado de la ONU y de la OTAN. Actualmente, el estatus definitivo se está decidiendo en las negociaciones directas en Viena.

⁵ Serbia está presionada por la Haya para entregar los inculpados por los crímenes de guerra en Bosnia en 1992-1995, principalmente el general Ratko Mladic, que según la Haya, sigue escondiéndose en Serbia.

⁶ Bosnia-Herzegovina está compuesta de dos entidades: Republika Srpska y Federación de Bosnia-Herzegovina.

cráticos, transformándose en sangrientos conflictos internos, escapando del control internacional, con miles de víctimas.⁷ Una situación en la cual la comunidad internacional no ha podido (¿o no ha querido?) intervenir a tiempo.

La separación de Montenegro probablemente no hubiera sido posible sin la influencia de las grandes potencias occidentales. Sus opositores la han caracterizado como uno de los muchos procesos de disolución en los Balcanes con la ayuda del Oeste, subordinando la región a sus intereses económicos y políticos. Antes de 1997, el actual Primer Ministro de Montenegro, Milo Djukanovic, fue el principal aliado de Slobodan Milosevic, convirtiéndose después en su principal opositor, facilitando y acelerando así el proceso de independencia de Montenegro.

La Unión Europea ha jugado un papel muy importante en el referéndum pues ha sido responsable de establecer las reglas de juego. Pero tampoco hay que olvidar que la UE ha sido responsable de la formación de la federación artificial y poco eficiente entre Serbia y Montenegro, impidiendo de tal forma la separación montenegrina, pues consideraba en aquel momento que esto hubiera producido una desestabilización en la región.

La independencia no deseada de Serbia

Tras el referéndum, todo el mundo ha visto la independencia de Montenegro, pero muy pocos se han fijado que, de esta forma, Serbia, después de casi noventa años, también será independiente, aunque no por propia voluntad. Será Serbia, pero no “Gran Serbia, uniendo todos los serbios” como lo deseaban algunos de los protagonistas durante el conflicto balcánico.⁸

Los ministros de gobierno y economistas serbios aseguran que la separación de Montenegro no tendrá un gran impacto en la economía serbia. Seguramente para tranquilizar a la mayoría de población serbia que vive en el borde de supervivencia, en un país donde el promedio de sueldo se calcula en 31.800 dinares (aproximadamente 383 euros) y

⁷ Solamente en Bosnia, durante el conflicto murieron oficialmente mas de 97.000 personas, aunque se supone que el número es mas elevado y llega al doble, y mas de 1,8 millón fueron desplazadas. Las cifras oficiales sobre el número de víctimas puede verse en la web del Research and Documentation Center Sarajevo (www.idc.org.ba/aboutus/Overview_of_jobs_according_to_%20centers.htm).

⁸ Jean-Arnault Dérens y Laurent Geslin, “Montenegro y Kosovo, los desafíos de Serbia”, *Le Monde diplomatique*, edición española, julio de 2006, N° 129, pp. 6 y 7. Según este proyecto nacionalista, que implicaba la unión a Serbia de Republika a Srpska y Kosovo, la superficie de Serbia pasaría de 88.300 km² a 138.300 km², y su población se incrementaría de 7.490.000 a 11.490.000 habitantes. Las cifras oficiales se pueden consultar en la web de los gobiernos de Montenegro (www.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija=rubrika&rubrika=70), de la oficina de estadística de Serbia (www.szs.sv.gov.yu/Popis/Privi.pdf) y de Republika Srpska (www.vladars.net/en/srpska/index.html).

con 20,8% de desempleo.⁹ Incluso se menciona el ahorro que se producirá en el presupuesto estatal. En realidad y según los economistas, la separación tendrá más efectos psicológicos que financieros y no traerá mucho ahorro a los bolsillos de los ciudadanos, considerando que Montenegro participaba en el presupuesto estatal con un poco más del 5 %.

Pero hay que ser realista y ver la separación como algo más que un porcentaje presupuestario ganado. La independencia de Montenegro tiene grandes implicaciones para Serbia. Geográficamente, Serbia pierde la única salida al mar, lo que afectará su economía. Los puertos montenegrinos para Serbia fueron principales puntos de intercambios e importaciones comerciales de petróleo y otros recursos. A esto se suma que desde ahora tendrá que llevar sola el peso de todas las obligaciones internacionales, especialmente las que se refieren a la cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia en la Haya y la entrega de las personas inculpadas por los crímenes de guerra.

Ventajas y dificultades para Montenegro

Unos de los principales argumentos del Gobierno de Montenegro para independizarse era que el país independiente tiene muchas más posibilidades de ser admitido a la Unión Europea que si hubiera seguido unido a Serbia, con cuya unión se sentía atrapado.¹⁰ Además, están las ventajas de tener la capacidad de tomar decisiones de estrategia de desarrollo y macro-económicas de forma soberana; así como la participación directa en las instituciones y organismos internacionales, especialmente financieras, algo que parece muy atractivo para cualquier país en las actuales condiciones de globalización y democratización de las relaciones políticas y económicas.

Montenegro, con una superficie de 13.812 km² y poco más de 650.000 habitantes, se incluye entre los países más pequeños de Europa. Pero, a comienzos del siglo XXI y con una fuerte liberalización del comercio internacional, el tamaño del mercado interior tiene más un significado simbólico que real. Un mercado interior estrecho para países con un sistema económico abierto, como el de Montenegro, y una estrategia de desarrollo justa, ya no es una debilidad. Montenegro posee un gran potencial turístico y puede aprovechar su apertura económica actual para resolver sus problemas e insertarse de forma rápida a la economía global.

⁹ Republic of Serbia, Statistical office of the Republic of Serbia, <http://webzrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/en/index.php>

¹⁰ En abril de 2006, la UE suspendió las negociaciones con Serbia y Montenegro por no cooperar con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y entregar el general serbio bosnio, Ratko Mladic, inculpado por los crímenes de guerra en Bosnia-Herzegovina durante 1992-1995.

Por otra parte, la independencia puede provocar nuevas tensiones y divisiones entre serbios y montenegrinos. Con la construcción de la nueva nación montenegrina, según algunos académicos, se está abriendo un proceso de asimilación de los serbios. Muchos en Serbia piensan que esta es la intención del Gobierno de Montenegro, que con la declaración de la existencia de un “nuevo” idioma montenegrino trata de discriminar a la población serbia en su proceso de construcción de identidad nacional. En los Balcanes, donde las diferencias étnicas, religiosas y nacionalistas han sido la razón para unos conflictos sangrientos, la construcción de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado y el montaje de la identidad nacional de carácter étnico o religioso tienen gran importancia, y deben ser tomadas en consideración en el momento de formar nuevos Estados.

El Gobierno de Montenegro no puede olvidar que sigue existiendo una gran interdependencia entre la población de Serbia y Montenegro. Una interdependencia de carácter nacional, religioso, cultural y lingüístico.¹¹ El Gobierno debe tener esto en cuenta para el buen funcionamiento del proclamado Estado multiétnico, evitando una posible victimización del importante número de serbios que siguen viviendo en Montenegro (32%).¹² Y, viceversa, con los montenegrinos en Serbia (1,57%),¹³ que probablemente se sentirán extranjeros y discriminados, por ejemplo en el momento de buscar empleo —muchos de ellos de hecho perderán el empleo en las instituciones públicas, que se están cerrando con la independencia de Montenegro—.

Pero la independencia de Montenegro no es una garantía segura para la entrada del país a la gran familia europea. Su estatus oficial ha cambiado, pero los problemas siguen igual. La lucha contra la corrupción, acompañada por el sospechoso y controvertido proceso de privatización, el control de los medios de comunicación, el tráfico ilegal de personas, el contrabando, el creciente número de asesinatos de personalidades públicas y amenazas —en las cuales incluso figuraba el nombre del actual primer ministro, Milo Djukanovic—, son solamente algunos de los problemas con los que se tiene que enfrentar el país si quiere que su candidatura para las negociaciones con la Unión Europea se tome en serio. La lista de desafíos seguramente se ampliará con las condiciones de admisión, a través del acuerdo de asociación, que la UE presentará al Gobierno de Montenegro.

¹¹ En el referéndum de 2003, más del 63% de los ciudadanos de Montenegro declararon que hablaban serbio y solamente el 21% que hablaban montenegrino.

¹² Según las cifras del censo celebrado en Montenegro en 2002.

¹³ Según las cifras del censo de 1991, porque el censo de 2001 no hace referencia a la división entre serbios y montenegrinos.

Ejemplo para el separatismo

Aunque el proceso de referéndum ha pasado de una forma pacífica, ha puesto a la Unión Europea en una situación compleja y ha mostrado que tiene dobles estándares cuando se trata de ciertas políticas. Muchos gobiernos temen que el caso de Montenegro sirva como ejemplo, no solamente para Kosovo, antigua provincia autónoma de Serbia, sino también para la minoría húngara que vive en Vojvodina —otra provincia autónoma de Serbia—, y para los serbios dentro de Bosnia-Herzegovina, que durante el conflicto entre 1992 y 1995 trataron de separarse de los musulmanes y croatas. Ahora, tras el caso de los montenegrinos, pidieron un referéndum. También muchos movimientos separatistas en España, Bélgica y la región del Cáucaso han visto las ventajas de la independencia de Montenegro para sus propias políticas.¹⁴

El referéndum ha reforzado aún más el deseo de los kosovares de independizarse definitivamente de Serbia. Pero la situación de Kosovo no se puede comparar con la de Montenegro.¹⁵ Hay que recordar que Montenegro era una república con elementos de soberanía en la antigua Yugoslavia, y Kosovo es una provincia autónoma dentro de Serbia.¹⁶ Después de la disolución de la antigua Yugoslavia, solamente las repúblicas se han convertido en Estados. Hasta ahora en la práctica, las minorías han tenido derecho a autonomía política y territorial pero no a la independencia. Estos dobles estándares de la comunidad internacional han generado ciertas reflexiones en las comunidades nacionales, culturales y lingüísticas en la región y dejan abierta la pregunta: ¿por qué los serbios de Bosnia-Herzegovina, que evidentemente no quieren formar parte de la misma, no pueden ejercer el mismo derecho?

El referéndum ha reforzado el deseo de los kosovares de independizarse de Serbia

Impacto en Europa

Por otra parte, la aprobación del referéndum ha presentado divergencias entre los propios países europeos, mostrando que las posiciones oficiales de

¹⁴ Bélgica es la unión de dos identidades, ambas considerablemente autónomas: Flandes (6 millones de habitantes) y Valonia (3,4 millones). En los últimos meses se ha intensificado la tensión entre las dos comunidades, con varias manifestaciones y documentos. 75 personalidades presentaron en abril el *Manifiesto de primavera* para reclamar más competencias para las instituciones federadas en Bélgica, es decir, Valonia y Flandes.

¹⁵ "Montenegro's independence drive", International Crisis Group, en www.crisisgroup.org

¹⁶ Sobre Kosovo ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Eva Cuik, "La protección de las minorías en Kosovo: un asunto pendiente", pp. 125-133 (N. de la Ed.).

la política exterior de los gobiernos, pueden tener efectos internos. El ejemplo más claro es España, que se ha encontrado en una posición de doble cuña. Oficialmente, como parte de la Unión Europea, ha expresado su apoyo a la decisión de Montenegro, una posición que encuentra difícil de justificar frente a las ideas separatistas internas y que ha dado legitimidad a varios movimientos de este tipo, principalmente vascos y catalanes. De hecho, el Gobierno español tuvo que presionar al Gobierno de Montenegro para que no se reunieran con las delegaciones vascas y catalanas que estaban en el país siguiendo el referéndum. Las declaraciones políticas en España después del referéndum, muestran que las iniciativas independentistas no serán consideradas como legítimas. Según, José Bono, ex ministro de Defensa del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, “los separatistas se van a pegar una galleta fenomenal: en pocos años van a dejar de ser referencia de interés”, definiendo a los mismos como “el cáncer para la solidaridad”.¹⁷

Muchos otros movimientos separatistas en Europa ya están analizando el proceso pacífico de referéndum en Montenegro, aunque la Unión Europea está tratando de impedir el surgimiento de nuevos Estados, especialmente los “étnicos”, para no promover el nacionalismo radical.

Quizá el caso de Montenegro no sea un precedente, pero los efectos de la independencia no se pueden negar, son visibles en una región que todavía trata de encontrar la estabilidad política y redefinir por fin las fronteras entre Estados formados hace unos años. Con la nueva situación de Montenegro, la zona se podría poner turbulenta de nuevo, lo que podría implicar la redefinición de las fronteras y poner a prueba de nuevo la capacidad de la UE de ejercer su influencia política en la zona. Y no solamente eso, sino la capacidad de Bruselas de justificar el uso de un doble rasero en el trato de las minorías: poniendo las condiciones para los candidatos, pero no exigiendo lo mismo a los países miembros.

El separatismo y las iniciativas independentistas son un tema complejo. Pero indudablemente es evidente que están sirviendo para que los ciudadanos viren hacia una identidad separatista para tratar de encontrar respuestas que los gobiernos nacionales respectivos no han logrado ofrecer.

¹⁷ Entrevista publicada en *La Razón*, 13 de agosto de 2006 (www.larazon.es/noticias/noti_nac24482.htm).

KLAUS BRUMMER

La Política Europea de Seguridad y Defensa: avances y deficiencias

Traducción de Leandro Nagore

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) representa una de las áreas de mayor crecimiento en la integración europea. Desde sus primeros pasos, en la segunda mitad de la década anterior —principalmente con la Declaración anglo-francesa de St. Malo de 1988 y la Cumbre del Consejo Europeo de Colonia en 1999, que incorporó la primera a la Unión Europea (UE) en su conjunto—, las capacidades de la UE para asumir un papel destacado en los asuntos de seguridad en el ámbito global han evolucionado con una rapidez insospechada. En los últimos dos años la PESD ha avanzado en distintos niveles, aunque todavía cuenta con importantes dificultades.

A pesar de todo lo que se ha avanzado, aún queda un largo camino por delante para que la UE logre (si es que lo hace) convertirse en un actor plenamente capacitado en el ámbito de la seguridad, cubriendo la totalidad del espectro y de la intensidad de los conflictos. Este planteamiento resulta todavía más certero cuando se compara a la UE con otros actores globales. Parece claro que la Unión no es, y no será por lo menos en un futuro cercano, un actor estatal unitario, como pueden ser EEUU, China o la India. Al mismo tiempo, con estos últimos la Unión Europea y sus Estados miembro deben interactuar y competir globalmente para promocionar y alcanzar sus intereses. Por consiguiente, y aunque reconozcamos la naturaleza específica de la Unión, es necesario intentar seguir desarrollando la capacidad de la UE para operar en los asuntos globales dentro del marco híbrido existente —combinando lo nacional con lo supranacional—.

Klaus Brummer es gerente del proyecto "Europe's Global Responsibility", Bertelsmann Stiftung, Gütersloh (Alemania)

Los avances

Principalmente se ha progresado en cuatro aspectos: lo conceptual, el diseño institucional, las capacidades y la implementación o lo operativo. Respecto al pensamiento conceptual del papel de la UE en los asuntos globales de segu-

ridad, la Estrategia Europea de Seguridad (EES) es el principal hito logrado hasta la fecha.¹ La EES se adoptó en diciembre de 2003 por los jefes de Estado y de gobierno de la UE. Este documento puede considerarse como una declaración de intenciones políticas por parte de los Estados miembro al presentar una percepción común, afirmando intereses y valores comunes en asuntos globales, y la disuasión respecto de amenazas mutuas. La EES señala el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado, como “amenazas clave” para la seguridad europea tras la Guerra Fría. Otra área de gran preocupación es la competencia por recursos naturales, principalmente el petróleo y el gas. Se han publicado varios documentos en base a la EES, en los que se debaten cuestiones específicas de estrategia, como son los casos de la Estrategia de la UE contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y la Estrategia Contraterrorista de la UE.²

**A nivel operativo se han establecido múltiples instituciones,
sobre las directrices y decisiones del Consejo Europeo y del Consejo de
Ministros, que sirven como correas de transmisión para emparejar
declaraciones de alto nivel con acciones concretas**

A nivel operativo se han establecido múltiples instituciones, sobre las directrices y decisiones del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros, que sirven como correas de transmisión para emparejar declaraciones de alto nivel con acciones concretas.³ El Alto Representante de la PESD, Javier Solana, ha contribuido a la formulación e interpretación de decisiones de política exterior para su posterior aprobación por el Consejo. También ha mantenido diálogos con terceras partes en nombre del Consejo.⁴ El Comité de Política y Seguridad contribuye a la definición de estas políticas presentando opiniones al Consejo y monitoreando la implementación de políticas acordadas sobre la situación internacional en las áreas que cubre la PESD; sin olvidar que ejerce el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis de la UE.⁵ El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) es el cuerpo militar de mayor rango creado en el seno del Consejo. Compuesto por los jefes de Defensa de los Estados miembro, aconseja y recomienda al Comité de Política

¹ “Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa Segura en un Mundo Mejor”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

² Consejo de la Unión Europea, “Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva”, documento 15708/3, 10 de diciembre de 2003; Consejo de la Unión Europea, “Estrategia Contraterrorista de la Unión Europea”, documento 14469/4/05 rev 4, 30 de noviembre de 2005.

³ Otras instituciones o agencias son: la Agencia Europea de Defensa (Bruselas), el Centro de Satélites (Torrejón) y el Instituto de Estudios Estratégicos (París).

⁴ Artículo 26, Tratado de la UE.

⁵ Artículo 25, Tratado de la UE.

y de Seguridad sobre todos los aspectos militares de la UE.⁶ En último lugar, pero de gran relevancia, está el staff militar de la UE que ofrece asesoramiento militar al Alto Representante. Las principales funciones operativas del staff militar, con rango de Dirección General incorporada bajo el Secretariado General del Consejo, son la alerta temprana, la evaluación de situaciones y la planificación estratégica. El staff militar también implementa políticas y decisiones bajo el mando de la CMUE.⁷

También se han logrado avances significativos tanto en el ámbito de las capacidades militares como en las civiles, dentro del marco de los Objetivos de Helsinki, el Plan de Acción sobre Capacidades Europeas, el Objetivo Civil 2008 y el Objetivo 2010. El Objetivo (militar) 2010 fue refrendado por el Consejo Europeo en junio de 2004. A raíz del Objetivo de Helsinki, los Estados miembro se comprometieron a, “para el año 2010, responder con acciones decisivas y rápidas, mediante la aplicación de una política plenamente coherente a la totalidad del espectro de operaciones de gestión de crisis contempladas por el Tratado de la Unión Europea”.⁸ Por consiguiente, el abanico de acción va desde tareas humanitarias y de rescate a las de construcción de la paz mediante fuerzas militares (Misiones Petersberg). Los impulsos que dirigen los esfuerzos de los Estados miembro son la interoperabilidad, la capacidad de despliegue y la sostenibilidad. Como principales hitos se encuentran el establecimiento de una célula civil y militar en el staff militar de la UE, una Agencia Europea de Defensa, tener grupos de batalla a disposición y poder contar con un portaaviones.⁹ Los Objetivos Civiles 2008, que lograron el respaldo del Consejo Europeo en diciembre de 2004, complementan los objetivos militares principales.¹⁰ Los campos de actuación incluyen las áreas prioritarias de la UE para la gestión civil de crisis (policía, imperio de la ley, administración civil, protección civil). Además, la UE debería poder realizar misiones de monitoreo y dar apoyo a sus Representantes Especiales.¹¹ Las misiones civiles podrían conllevar actividades como la reforma del sector de seguridad y el apoyo a procesos de desarme, desmovilización y reintegración.

Finalmente, y al haber lanzado operaciones en el marco de la PESD desde 2003, la UE ha logrado llevar a la práctica los avances realizados en las tres dimensiones mencionadas. Hoy en día, la UE cuenta con casi una docena de operaciones desplegadas en todo el

⁶ Decisión del Consejo que establece el Comité Militar de la Unión Europea, 2001/79/CFSP, 22 de enero de 2001.

⁷ Decisión del Consejo que establece el Staff Militar de la Unión Europea, 2001/80/CFSP, 22 de enero de 2001.

⁸ Consejo de la Unión Europea, “Objetivo 2010”, documento 6309/6/04 rev6, 4 de mayo de 2004.

⁹ Los dos primeros objetivos ya se han cumplido. En cuanto a los grupos de batalla, la UE alcanzó una capacidad operacional inicial en 2005; la plena capacidad operacional está prevista para enero de 2007. El portaaviones debería estar disponible para el año 2008.

¹⁰ Consejo de la Unión Europea, “Informe de la Presidencia sobre la PESD”, documento 16062/04, 13 de diciembre de 2004.

¹¹ En la actualidad hay casi una docena de Representantes Especiales de la UE, entre los que se encuentran el de Bosnia-Herzegovina, Asia Central, Afganistán, Sudán, y del Proceso de Paz en Oriente Medio.

mundo. En lo geográfico, las operaciones de la UE cubren tres continentes: Europa, Asia, África. Temáticamente incluyen operaciones militares (por ejemplo, la EUFOR en Althea en Bosnia-Herzegovina o EUFOR RD Congo en la República Democrática del Congo), misiones de policía (por ejemplo, EUPOL COPPS en los Territorios Palestinos o EUPOL Kinshasa en la República Democrática del Congo), misiones para implantar el imperio de la ley (EUJUST Lex en Irak) y misiones dirigidas hacia la reforma del sector de seguridad (EUSEC DR Congo en la República Democrática del Congo).¹² Estas misiones han transformado a “Europa en uno de los principales proveedores mundiales de operaciones de mantenimiento de la paz”.¹³ Con la creación de nuevas operaciones, tanto en las cercanías de Europa como en lugares alejados del continente, esta tendencia no hará sino crecer.

Las deficiencias

Teniendo en cuenta todo lo que se ha logrado, se puede decir que en la actualidad la UE está respaldando su ambiciosa retórica con acciones concretas. De ahí que la UE asuma cada vez más un papel mayor en los asuntos globales de seguridad. Sin embargo, aún existen numerosas deficiencias referidas no sólo a capacidades y recursos específicos. La última Carta de Mejora de Capacidad, por ejemplo, identifica deficiencias los aspectos aéreo (por ejemplo, Rescate y Búsqueda de Combate) y en el marítimo (por ejemplo, Capacidad Aérea desde Portaaviones).¹⁴

Pero, lo que es más grave es que también existen deficiencias a un nivel más abstracto, en un metanivel, relativas a cuestiones fundamentales para la evolución de la PESD en su conjunto como la falta de liderazgo, el grado de solidaridad cuestionable, al menos en ciertos aspectos, que existe entre los Estados miembros, y el elevado, aunque no robusto, apoyo público.

Liderazgo

El desarrollo de la PESD es, y ha sido, un proceso reactivo. Tanto la creación como el posterior desarrollo de la PESD han venido motivados en gran medida por hechos externos

¹² Otras misiones de la PESD que operan en la actualidad son: EUPM (Bosnia-Herzegovina), EUPAT (Ex República Yugoslava de Macedonia), EU BAM Rafah (Territorios Palestinos), y las misiones de apoyo de la UE, AMIS II (Darfur/Sudán) junto con AMM (Aceh/Indonesia). La UE también realiza una Misión de Asistencia en la frontera de Moldavia y Ucrania. Operaciones previas de la PESD: Concordia, Proxima (ambas en la Ex República Yugoslava de Macedonia), Eujust Themis (Georgia), y Artemis (DRC). Ver www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=en&mode=g

¹³ “Abroad be dangers”, *The Economist*, 26 de agosto de 2006, pp. 22-23.

¹⁴ Por otra parte, la Carta muestra los avances en relación con el Aerotransporte Estratégico o el Cuartel General de Operaciones. Ver Consejo de la Unión Europea, “Carta de Mejora de Capacidades” I/2006 (sin fecha).

(ante todo lo ocurrido en los Balcanes y en Irak). Estos hechos mostraron a los europeos que no tenían capacidad de elección alguna, más allá de intensificar su cooperación. La cuestión radica en saber si una postura reactiva, y que se adapte a las circunstancias, es suficiente para hacer que la PESD avance. Este tema resulta especialmente relevante hoy en día, cuando muchas de las decisiones clave que se necesitan para lograr una PESD operativa y capacitada para 2020 deben tomarse ahora y no en diez años.

Un aspecto crucial para que avance la PESD es el del liderazgo. Sin embargo, parece dudoso que las élites políticas tengan una visión estratégica en cuanto a la PESD. En la actualidad, el pragmatismo y una visión enfocada en el proceso parecen ser predominantes, poniendo el foco de atención en proyectos pequeños y realistas y no en estrategias a largo plazo. En todo caso, existe un lugar sistemático para la ambición política. Una ambición fundamentada en una visión a largo plazo de la PESD serviría de proceso conductor y como una narrativa necesaria para lograr decisiones de gran alcance. Para que una visión europea estratégica de la PESD tenga éxito deberá también ser adaptada a las visiones nacionales respectivas de cada uno de los Estados miembro de la UE. En otros términos, lo que se necesita va más allá de “esperar y ver qué pasa”, lo que hace falta es tener en cuenta el bien mayor.

Si el liderazgo es fundamental: ¿quién debería asumirlo? Cuando se piensa en potenciales Estados líderes, surgen casi inevitablemente los “tres grandes” (Francia, Alemania y Reino Unido). Existen algunos motivos de peso para justificar este reflejo, ya que estos países son, entre otros, los que más gastan en términos absolutos en defensa en Europa. Además, Francia y Reino Unido han sido, hasta la fecha, los principales impulsores de la PESD, con el apoyo casi inmediato de Alemania para sus iniciativas. En cuanto a la UE en general, las propuestas aceptables para los tres grandes, sin dejar de lado sus historias diferentes, sus aspiraciones y sus expectativas, tienen todas las posibilidades de lograr el apoyo de los demás Estados miembro, con tal de que sean promocionadas de una forma tanto cautelosa como inclusiva.

Sin embargo, tales desenlaces no son del todo seguros. Un liderazgo por parte de Francia, Alemania y el Reino Unido podría resultar extremadamente conflictivo. Si estos países intentan impulsar sus ideas sin tener en cuenta los intereses de los demás, es muy probable que surja la inquietante sombra de un *trirectoire*. Esta conducta inevitablemente aislaría a los demás miembros de la Unión Europea, ya sean grandes o pequeños.

El desarrollo de la PESD es, y ha sido, un proceso reactivo

Por consiguiente, y para evitar cualquier otra división interna, como la que se vivió durante los primeros momentos de la guerra en Irak, es necesario que se amplíe el liderazgo en cuestiones de la PESD. Un liderazgo central o de un grupo, ya sea para la Unión en su conjunto o para un par de Estados dentro de un sistema de integración diferenciada, debe lograr unir a todos los principales actores. A su vez, un programa de integración diferenciada bajo el liderazgo de los tres grandes, pero dejando de lado a uno de los principales Estados del Sur o a Polonia, o incluso a los Países Bajos y a Suecia, no parece tener grandes posibilidades de florecer.

Con todo esto en mente, se necesitan nuevos formatos, tanto para la cooperación como para el liderazgo. La cooperación del G-5¹⁵ en el ámbito de la seguridad interna podría servir como modelo para fortalecer la coordinación y la cooperación (PESD G-6) al menos entre un grupo de Estados —preferentemente dentro del marco de la Unión—. Ante la participación de todos los Estados principales, algunos de los demás miembros de la UE —sino todos— se verían ante fuertes incentivos para unirse a ellos. El mayor obstáculo para que surja un grupo de liderazgo de los Estados principales parece estar en la divergencia de intereses que existe entre ellos en cuanto a la OTAN y EEUU. Teniendo en cuenta los fuertes lazos transatlánticos que existen entre la mayoría de los Estados principales (y en varios Estados medianos y pequeños también) queda claro que el desarrollo de la PESD en oposición a la OTAN o a EEUU es imposible sin que se rompa la UE en varios pedazos.

Solidaridad

La solidaridad entre los Estados principales es uno de los conceptos básicos del proceso de integración europeo. Por tanto, no resulta sorprendente que también figure destacadamente en el ámbito de la PESD. La EES, por ejemplo, realiza la “creciente convergencia entre los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad mutua en la UE”. Además, el Tratado Constitucional incorpora una “cláusula solidaria” que obliga a todos los miembros de la UE a “actuar conjuntamente con espíritu solidario” en el caso de que alguno de ellos resulte ser “el objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o una catástrofe causada por el hombre”.¹⁶ Si se pasa del nivel declarativo al práctico, surge la pregunta ¿cuánto de cierto hay en realidad detrás de la noción de solidaridad en la PESD? Sin ser una respuesta concreta, el ejemplo de la solidaridad, o mas bien la falta de ésta, entre los Estados miembro en cuanto al financiamiento de operaciones de la PESD, indica que aún queda mucho por hacer.

¹⁵ El G-5 se compone de Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido. Recientemente se les unió Polonia como el sexto Estado.

¹⁶ Artículo 43 Tratado que establece una Constitución para Europa.

Las operaciones son fundamentales para la PESD. Llevan a la práctica las ambiciosas declaraciones de la UE, y por tanto de sus Estados miembro, con el propósito de lograr un mayor papel en los asuntos globales. Pero, cuando llega la hora de financiar estas misiones, por lo general, “los gastos son del emisor”, es decir, que la nación que participa paga por los recursos y el personal que despliega. Este principio es muy problemático por varios motivos. Para empezar una misión, los Estados miembro deben acordar, por unanimidad, sobre su nivel político (o abstenerse). Más adelante, cuando se llega a la decisión sobre la implementación de la misión, existe la posibilidad de descartarse de la misma. Por tanto, aquellos que están dispuestos a participar en una misión no sólo deben asumir los riesgos políticos de ésta, sino que también deben pagar por arriesgar la vida de sus soldados.

Se pueden considerar varias opciones para introducir una mayor solidaridad en cuanto a la distribución de la carga financiera. Un sistema ambicioso sería establecer la financiación conjunta para todas las misiones de la PESD en base a una cuota de participación fija. Cuando se llega a una decisión a nivel político, ya estaría establecida la contribución porcentual que cada país debería contribuir para financiar la misión. Pero la financiación común como regla general sigue siendo poco más que una opción lejana. Lo más probable, a corto plazo, sería la financiación conjunta de varios recursos estratégicos en base a una distribución fija de los gastos entre los Estados miembro.¹⁷ Otra opción sería la creación de “recursos europeos” (por ejemplo, transportes estratégicos o C4ISTAR),¹⁸ es decir, recursos que han sido financiados con contribuciones de los Estados miembro para ser usados exclusivamente para misiones de la PESD. Este sistema también permitiría que los Estados más pequeños puedan incorporarse a la PESD con mayor facilidad.

Apoyo público

El apoyo público en cuanto a la política europea exterior, de seguridad y de defensa es muy ambiguo. Las encuestas del Eurobarómetro indican, regularmente, que existe un fuerte apoyo popular a la PESC y la PESD. Los sondeos muestran que el 77% de los europeos están a favor de una política común de seguridad y defensa entre los Estados miembro de la UE, y que un 68% quisiera ver una política exterior común de los Estados miembro de la UE respecto a terceros países.¹⁹

¹⁷ Todos los Estados miembro de la UE, salvo Dinamarca, participan en la PESD.

¹⁸ C4ISTAR (mando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia, adquisición de blanco y reconocimiento).

¹⁹ Comisión Europea, “Eurobarómetro 64”, primeros resultados, Bruselas, diciembre de 2005, pp. 34-36.

Sin embargo no debe confundirse un fuerte apoyo público con una alta prioridad. Cuando se pregunta sobre las cuestiones más relevantes sobre las que debería centrarse la UE, los europeos ponen asuntos económicos y sociales por encima de la política exterior y de seguridad. Las prioridades deberían ser la lucha contra el desempleo (47%), la exclusión social y la pobreza (44%). Tan sólo aparece en tercer lugar el mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa (31%). La lucha contra el terrorismo (19%) y la promoción de la importancia política y diplomática de la UE en el mundo (5%) lo siguen de lejos.²⁰ De ahí que el apoyo público a la evolución de la política exterior y de seguridad europea, además de a la política de defensa, se ve fuertemente limitado al considerarse más importantes otras áreas.

Para poder lograr un mayor apoyo público para la PESD se necesitan, ante todo, dos elementos. En primer lugar, los que toman las decisiones deben afrontar las cuestiones que los ciudadanos señalan como prioritarias. Mientras no se resuelvan los problemas socio-económicos, o por lo menos que estos mejoren, las cuestiones de seguridad y defensa seguirán gozando de escasa atención o apoyo. Esto resulta especialmente cierto mientras no surja ninguna amenaza sistémica, que amenace la propia supervivencia de un país, como ocurrió durante el antagonismo este-oeste. La amenaza del terrorismo aún no ha logrado asumir este papel.

En segundo lugar, los que toman las decisiones no tienen mayor opción que hacer un llamamiento a su ciudadanía para lograr un debate abierto y sincero sobre el entorno de seguridad y las estrategias y capacidades necesarias para alcanzar los intereses europeos (y nacionales) en un mundo como éste. Teniendo en cuenta la interdependencia del mundo actual y futuro en el que una situación en Asia, África o cualquier otra parte del mundo puede tener un impacto directo tanto sobre la seguridad física de los europeos como en la seguridad económica y social, considerar que la seguridad y la prosperidad nacional se puedan lograr independientemente de los acontecimientos globales sería completamente erróneo.

Sin embargo, hasta ahora, parece que los que toman las decisiones políticas se muestran reacios a realizar tal debate. Esta situación es insostenible. Si Europa realmente quiere poder asumir responsabilidades globales, los líderes de los Estados miembro de la UE deben iniciar un debate sobre la seguridad y la defensa. Sólo si se les convence a los ciudadanos sobre la importancia de los asuntos globales, y no exclusivamente de la seguridad nacional abstracta de su país, y también de su propio bienestar, podrá la política europea exterior, de seguridad y de defensa recibir un respaldo sólido por parte del público. En un debate de este tipo, los políticos deberán presentar el caso a favor de la PESD, evitando

²⁰ Comisión Europea :Eurobarometro 63", Bruselas, septiembre de 2005, p. 32.

todo lo que suene a una propuesta de venta demasiado agresiva. Toda euforia europea también puede producir resultados contraproducentes.

Reflexiones finales

El balance de la PESD es claramente mixto. Por una parte, es sorprendentemente positiva la evolución de la política europea de seguridad y defensa. En un plazo de tiempo muy reducido, se han logrado avances significativos simultáneos en los niveles: conceptual, de diseño institucional, de capacidad, de operatividad y de implementación. Pero, por otra parte, la PESD muestra varias deficiencias que incluyen la falta de liderazgo, un sentido de la solidaridad aún por desarrollar y un elevado —aunque frágil— apoyo por parte del público.

Si tenemos en cuenta que la PESD aún está en sus inicios, el que existan deficiencias no es del todo sorprendente. Además, incluso si se lograsen subsanar todas estas deficiencias, no está del todo claro que la UE esté “predestinada” a convertirse en un suministrador de seguridad global, en pie de igualdad con otros. No obstante, para lograr sus intereses, promocionar sus valores y defender a sus ciudadanos, la UE está obligada a transformarse en un actor de seguridad aún más eficaz de lo que es en la actualidad, enfrentándose y a veces compitiendo contra otros actores globales, y a rechazar toda amenaza interna y externa cuando surja.

A largo plazo, una política europea de seguridad y defensa que sea realmente común podría ser la forma más eficaz para defender los intereses europeos. Hoy en día, un paso en este sentido, que inevitablemente conlleva el traslado de la soberanía nacional al ámbito europeo, no está ni siquiera contemplado en la agenda de trabajo. Aunque sí lo está fortalecer la capacidad de la Unión Europea como actor de seguridad. Para lograrlo es indispensable mejorar la coordinación y la cooperación entre los actores a todos los niveles. Más adelante, una visión “funcionalista” como ésta podría algún día allanar el camino hacia una política europea realmente común en cuanto a la política exterior, la seguridad y la defensa. En todo caso, la inactividad no es una opción válida. Las consecuencias potenciales de la pasividad son demasiado elevadas —Europa se vería sencillamente superada por otros actores y por las amenazas a la seguridad—. No debemos olvidar que si la UE se transforma en un actor de seguridad de éxito, podría dar un nuevo ímpetu a todo el proyecto de integración europeo.

La migración

un camino entre
el desarrollo y
la cooperación



Editado por CIP-FUHEM*. Madrid, 2005.
ISBN: 84-95801-18-8. 182 páginas.

En el actual contexto de la globalización, las migraciones internacionales son resultado, en gran parte, de las fuertes desigualdades en términos de desarrollo y poder entre los países, lo que las convierte en un fenómeno global. En este libro, el análisis abarca desde las causas que motivan los actuales movimientos de población hasta el impacto de estos en el desarrollo de las sociedades implicadas. La obra explora los puntos de conexión de estos movimientos con las políticas de cooperación dirigidas a los países de origen.

* Cofinanciado por la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Comunidad de Madrid.

La migración

un camino entre
el desarrollo y
la cooperación

Sumario

- Introducción. Por una visión global de las migraciones. Nieves Zúñiga
- Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur. Sandra Gil Araújo
- La crisis del desarrollo y las migraciones. Jaime Atienza Azcona
- Entre la inmigración y la cooperación en España: ¿existe espacio para el codesarrollo? Graciela Malgesini
- El nexa entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas. Ninna Nyberg Sørensen, Nicholas Van Hear y Poul Engberg-Pedersen

CASOS DE ESTUDIO

- Remesas, dinámicas familiares y estatus social: la emigración ecuatoriana desde la sociedad de origen. Gioconda Herrera
- Migración, género y desarrollo: el caso dominicano. Ninna Nyberg Sørensen

BOLETIN DE PEDIDO

Deseo recibir el libro:
La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación

P.V.P. 12 €. (IVA y gastos de envío incluidos para España)

FORMA DE PAGO

- Cheque a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Giro postal a nombre de Fundación Hogar del Empleado
- Contra reembolso
- Transferencia bancaria a: Banco Popular. C/ O' Donnell, 22.
28009 Madrid.
Nº Cuenta: 0075 0251 11 0600005047

DATOS PERSONALES

Nombre:.....

Apellidos: NIF:.....

Dirección:.....

Localidad:.....

Provincia:.....

CP: Teléfono:.....

Correo electrónico:.....

Los datos que usted nos facilita pasarán a los archivos de FUHEM y su grupo de empresas, y serán tratados como exige la ley de Protección de Datos en vigor. Usted tiene derecho a acceder a su información, así como cancelarla o rectificarla.

Igualmente, puede solicitar su pedido e información sobre nuestras publicaciones a:



Los problemas de la democracia global

89

David Held y Heikki Patomäki

Diálogo

Diálogo entre David Held y Heikki Patomäki: Los problemas de la democracia global*

Traducción de Berna Wang

¿Es realmente factible la democracia más allá del ámbito del Estado-nación? ¿Existe un cierto eurocentrismo en el planteamiento teórico de la democracia global? En la actualidad, la democracia global se presenta como uno de los proyectos políticos más atractivo y necesario para unos, y utópico para otros. David Held, titular de la Cátedra Graham Wallas de Ciencias Políticas en London School of Economics (LSE) y uno de los impulsores de la democracia cosmopolita, responde ante el cuestionamiento de Heikki Patomäki, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Helsinki y director de investigación de Network Institute for Global Democratisation, en lo que constituye un excepcional diálogo sobre los pros y contras de esta corriente.

Heikki Patomäki: La primera vez que se habló de democracia internacional o planetaria fue en los años cuarenta, cuando se fundó Naciones Unidas. Durante la Guerra Fría, el tema cayó en un olvido casi total. Sin embargo, en los años setenta, cuando el Tercer Mundo reclamó un nuevo orden económico internacional, se declaró que “todos los Estados son jurídicamente iguales y, como miembros iguales de la comunidad internacional, tienen el derecho de participar plena y efectivamente en el proceso internacional de adopción de decisiones para la solución de los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales.”¹

Esa fue la época de apogeo de la soberanía del Estado. Cabe concebir la difusión de la soberanía del Estado en el siglo XX como resultado de la primera vez que la humanidad quedó unida bajo el dominio del capitalismo industrializador y de los imperios europeos que se representaban a sí mismos a nivel interno, como “Estados soberanos nacionales”.

* Este texto ha sido publicado originalmente en *Theory, Culture & Society*, 23 (5), 2006. Se cuenta con la autorización de Sage Publications Ltd. (www.sagepub.co.uk) para su reproducción. © Theory, Culture & Society Ltd, 2006.

¹ Naciones Unidas, “Charter of Economic Rights and Duties of States”, United Nations Office of Public Information, OPI/542, 75-38308, febrero de 1975, artículo 10.

Durante el proceso de descolonización, e inmediatamente después del mismo, la institución de la soberanía del Estado pareció ofrecer una plataforma legítima para combatir el dominio imperial y la explotación capitalista que experimentaba la mayoría de la humanidad fuera de las regiones centrales de la economía mundial.² De ahí que, en los años setenta, las aspiraciones democráticas del mundo se articularan en términos de relaciones entre Estados.

H.P.: **¿Considera universalmente válidas las bases teóricas del modelo de democracia cosmopolita? Si la idea es globalizar democráticamente la democracia, ¿no deberíamos tener en cuenta también otras experiencias, aspiraciones y perspectivas no europeas?**

El tema de la democracia planetaria reapareció en los años ochenta, con el surgimiento del discurso sobre la globalización y, algo después, con el final de la Guerra Fría. En concreto, sus obras (de David Held) sobre teoría crítica, democracia y teoría del Estado de los años ochenta, y los tempranos intentos afines de cuestionar la conexión entre la democracia y el Estado, como los de John Burnheim (1986),³ desembocaron en la teoría de la democracia cosmopolita. Esta teoría se expuso por primera vez en su obra "La democracia, el Estado-nación y el sistema mundial"⁴ y se desarrolló en el libro *La democracia y el orden global*.⁵ Han sido comienzos de enorme importancia, pero me parece que el modelo de democracia cosmopolita se basa en un conjunto bastante selecto de experiencias del pasado y de reflexiones sobre ellas. En concreto, se basa en la teoría crítica kantiana-habermasiana y en las experiencias europeas para superar los trágicos dilemas de las relaciones entre Estados mediante la integración y el desarrollo de la Unión Europea. La teoría social y política de Jürgen Habermas puede considerarse en sí misma, en parte, una reacción al nazismo y a la II Guerra Mundial.

¿Considera universalmente válidas las bases teóricas del modelo de democracia cosmopolita? Si la idea es globalizar democráticamente la democracia, ¿no deberíamos tener en cuenta también otras experiencias, aspiraciones y perspectivas no europeas?

² A. Linklater, *Beyond Realism and Marxism. Critical Theory and International Relations*, MacMillan, Londres, 1990, pp. 67-72.

³ J. Burnheim, "Democracy, the Nation-State and the World System", en D. Held y C. Pollitt (eds.), *New Forms of Democracy*, Sage, Londres, 1986, pp. 218-39.

⁴ D. Held, "Democracy, the Nation-State and the Global System", en David Held (ed.), *Political Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 1991, pp. 227-35.

⁵ D. Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge, 1995 (en castellano, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997).

David Held: En primer lugar, permítame subrayar que me encanta estar dentro de la tradición que va de Kant a Habermas. Esta tradición nos proporciona muchas herramientas críticas que se pueden emplear para analizar y desarmar el poder coactivo. Yo me consideraría un tímido miembro de esta tradición...

Su pregunta plantea cuestiones fundamentales sobre las bases teóricas de la democracia cosmopolita y el alcance de su validez universal. En mi obra más reciente,⁶ establezco varios principios que, en mi opinión, se pueden compartir universalmente y pueden servir de base para la protección y el fomento de la igualdad de la importancia de cada persona en el ámbito moral de la humanidad. Estos principios son: 1) igualdad de valor y de dignidad; 2) capacidad de acción activa; 3) responsabilidad y rendición de cuentas personal; 4) consentimiento; 5) toma colectiva de decisiones sobre los asuntos públicos mediante procedimientos de votación; 6) inclusión y subsidiariedad; 7) evitación de daños graves; y 8) sostenibilidad. El significado de estos principios requiere un desarrollo pormenorizado para comprender del todo su naturaleza y sus implicaciones y esto nos llevaría fuera del ámbito de nuestro diálogo. Pero me gustaría decir algo sobre estos principios.

Es importante distinguir dos cosas que suelen ir unidas: los orígenes de los principios y su validez o importancia. Si los primeros esclarecen las circunstancias éticas o la motivación de la preferencia por, o el compromiso con, un conjunto de principios, las segundas forman la base para evaluar su validez intersubjetiva. En este sentido, las razones que justifican los principios cosmopolitas dependen de dos metaprincipios fundamentales o nociones organizadoras del discurso ético: uno cultural e histórico, y el otro filosófico. Estos son, respectivamente, el metaprincipio de la autonomía y el metaprincipio del razonamiento imparcialista.

El metaprincipio de la autonomía (en adelante, MPA) es el núcleo del proyecto democrático. Sus fundamentos y su posición son “políticos no metafísicos”, tomando prestada una frase de Rawls. Un concepto básico o una idea es política, en este sentido, si representa la articulación de un entendimiento latente en la vida política pública y, en concreto, si, en el contexto de la lucha por una cultura democrática en Occidente y posteriormente en otros lugares, se basa en el concepto distintivo de la persona como ciudadano que es, en principio, “libre e igual” de una forma “comprensible” para todos. En otras palabras, cabe entender el MPA como una noción arraigada en la cultura política pública de las sociedades democráticas y democracias emergentes.

⁶ D. Held, *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity Press, Cambridge, 2004a (en castellano, *Un pacto global*, Taurus, Madrid, 2005); “Principles of Cosmopolitan Order”, en G. Brock y H. Brighouse (eds.), *The Political Philosophy of Cosmopolitanism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

El MPA es parte de la “estructura profunda” de ideas que han dado forma a la constitución de la vida política moderna. Sus raíces están en la antigüedad, aunque muchos elementos de su estructura profunda no formaban parte del pensamiento clásico, caracterizado por una visión muy limitada de quién podía ser ciudadano y por un concepto teleológico de la naturaleza y el cosmos. Hasta la era moderna, el MPA no llegó a consolidarse con más firmeza. Su consolidación se produjo en la búsqueda de la ciudadanía, que siempre se ha caracterizado por “un impulso”, como dice Marshall, por obtener “una autonomía más completa” para todas y cada una de las personas, puesto que la autonomía es la “materia” de la que está hecha la ciudadanía moderna. O, por replantearlo en relación con los principios antes enumerados, se viene caracterizando por un impulso por realizar los elementos básicos de un concepto igualitario de la persona (con su énfasis en las personas como seres libres e iguales, capaces de una acción activa y responsables de sus decisiones), de la regulación democrática de la vida pública (incluidos el consentimiento, la deliberación, la votación y la inclusión) y de la necesidad de garantizar que, si se desea proteger la igualdad del interés del pueblo por la autodeterminación o el autogobierno, hay que centrar la atención en aquellos que carecen de la capacidad de participar en, y actuar dentro de, lugares clave del poder y las instituciones políticas (es decir, que debe haber cierta protección social).

Otra forma de expresarlo es decir que el MPA es el hilo político que guía a las sociedades democráticas modernas y que los primeros siete principios cosmopolitas, adecuadamente desarrollados desde un compromiso con la autodeterminación y la autonomía, son la base para especificar de forma más completa la naturaleza y la forma de un orden liberal y democrático.⁷ En resumen, estos principios cosmopolitas son los principios de la vida pública democrática, pero sin una suposición —nunca justificada del todo en el pensamiento democrático liberal, clásico o contemporáneo— de que únicamente pueden promulgarse efectivamente dentro de una única comunidad política, circunscrita y basada en un territorio.⁸ Los principios cosmopolitas no suponen, como indica el principio 6, que el vínculo que une autodeterminación, responsabilidad, democracia y soberanía pueda entenderse simplemente en términos territoriales. De ahí que sea posible una interpretación democrática moderna de la aspiración estoica a múltiples formas de afiliación: local, nacional y global. Los principios cosmopolitas son el elemento básico de la vida pública democrática, despojado del vínculo contingente con las fronteras de los Estados-nación.

Cabría objetar, como hace usted, que el lenguaje de la autonomía y la autodeterminación tiene una validez intercultural limitada debido a sus orígenes occidentales. Pero hay

⁷ Digo “primeros siete principios cosmopolitas” porque el octavo, la sostenibilidad, no es tradicionalmente un elemento básico del pensamiento democrático, aunque debería serlo. Ver D. Held, *Cosmopolitanism: A Defence*, Polity Press, Cambridge, 2003.

⁸ D. Held, 1995, *op.cit.*

que hacer una distinción entre los términos y discursos políticos que impiden ver con claridad o sostienen intereses y sistemas de poder particulares y los que buscan evaluar expresamente la posibilidad de generalizar demandas e intereses, y hacer que el poder, sea político, económico o cultural, rinda cuentas. Lo que genera el lenguaje de la autonomía y la autodeterminación y, en concreto, el lenguaje del MPA, es lo que cabría concebir como un compromiso o precompromiso con la idea de que todas las personas deberían ser igualmente libres; es decir, que deberían gozar de una libertad igual para realizar sus propias actividades sin injerencias arbitrarias o injustificadas. Si esta noción es compartida por todas las culturas no se debe a que éstas hayan dado su aquiescencia al discurso político occidental moderno, sino porque han llegado a ver que existen ciertos lenguajes que protegen y alimentan la noción de igualdad de condición y valor, y otros que han tratado de ignorarlo o inhibirlo.

D.H.: Los metaprincipios de la autonomía y del razonamiento imparcialista sientan las bases del pensamiento cosmopolita

Evaluar la posibilidad de generalizar las demandas e intereses conlleva “razonar desde el punto de vista de otros”. Los intentos de centrarse en este “punto de vista social” encuentran su elaboración contemporánea más clara en la postura original de Rawls, la situación de discurso ideal de Habermas y la formulación del razonamiento imparcialista de Barry. Estas formulaciones tienen en común una preocupación por conceptualizar una postura moral imparcial desde la cual evaluar formas concretas de razonamiento práctico. Esta preocupación no debe considerarse excesivamente exigente. Como observa acertadamente un comentarista: “lo único que dice la tesis de la imparcialidad es que, si y cuando uno plantea cuestiones sobre normas morales fundamentales, el tribunal de apelación al que se dirige es un tribunal en el que ningún individuo, grupo o país concretos tienen una posición especial”.⁹ Ante este tribunal, sugerir “me gusta”, “me conviene”, “pertenece a prerrogativas masculinas”, “es en el mejor interés de mi país”, no resuelve la cuestión, pues los principios deben ser defendibles desde una postura humana más amplia. Esta perspectiva moral abierta, social, es un instrumento para enfocar nuestras ideas y evaluar la validez intersubjetiva de nuestros conceptos sobre el bien. Ofrece una vía para explorar principios, normas y reglas que podrían razonablemente inspirar el acuerdo. Yo me refiero a esto como el metaprincipio del razonamiento imparcialista (MPRI).

⁹ T. Hill, “The Importance of Autonomy”, en E. Kittay y D. Meyers (eds.), *Women and Moral Theory*, Roman and Allanheld, Totowa, 1987, p. 132.

Juntos, el MPA y el MPRI sientan las bases del pensamiento cosmopolita. El MPA establece el espacio conceptual en el que puede tener lugar el razonamiento imparcialista. Genera una preocupación por cada persona como sujeto de un interés moral igual; por la capacidad de cada persona para actuar de forma autónoma respecto del abanico de opciones de que dispone; y por la igualdad de la condición de cada persona respecto de las instituciones básicas de las comunidades políticas, es decir, por el derecho a reclamar y a que se le reclame. Ofrece motivos, razones y consideraciones obligadas que ayudan a establecer un acuerdo en términos razonables. El MPRI es la base para intentar llegar a este acuerdo. Es el recurso de razonamiento diseñado para abstraer de las relaciones de poder las condiciones fundamentales que permiten la capacidad de acción activa, la autoridad legítima y la justicia social. Naturalmente, como recurso de razonamiento pueden oponerse a él quienes rechazan el lenguaje de la autonomía y la autodeterminación, pero debemos dejar claro que esto es precisamente lo que están haciendo.

En resumen, mi respuesta a su pregunta “¿deberíamos tener en cuenta otras experiencias, aspiraciones y perspectivas, no europeas?” es sí, naturalmente. Pero no debemos confundir entablar un diálogo con europeos o no europeos, y aprender de sus experiencias, con una explicación de los requisitos y condiciones fundamentales de la democracia y de la justicia democrática. Estas experiencias podrían ser significativas en todos los sentidos, pero en la medida en que tratan de reivindicar que son democráticas tienen que cumplir ciertas condiciones: el respeto a la autonomía de todas y cada una de las personas, el respeto al valor moral de todos, reconocer la indispensabilidad del consentimiento (no la coacción) en la vida pública democrática, etc. No debemos confundir, pues, la autenticidad de otras voces con la naturaleza y el significado de la democracia. A menos que hagamos esta distinción no podremos comprender del todo por qué (por parafrasear a Bruce Ackerman) no hay ningún país en el mundo sin una mujer que anhela igualdad de autonomía, ninguna cultura en el mundo sin un hombre que trata de negar las demandas de deferencia, y ningún lugar del mundo donde la gente no desee estar libre de necesidades físicas no satisfechas para poder ocuparse de sus actividades y elegir su suerte y su fortuna.

HP: Estoy de acuerdo en que las preguntas sobre los orígenes de los principios y sobre su validez o importancia son diferentes, aunque no sean del todo inseparables. Es importante subrayar que mi petición de incorporar también experiencias, aspiraciones y perspectivas no europeas no se basa en la idea relativista de que sólo un representante de una identidad concreta (mujeres, asiáticos, latinoamericanos, negros, islámicos o lo que sea) puede decir algo adecuado sobre las experiencias, aspiraciones y perspectivas de esa identidad. Además, la cuestión de la verdad o, más en general, la validez de cualquier demanda no se puede resolver sólo o principalmente basándose en la identidad del que habla o del autor. Por el contrario, en muchos diálogos globales transculturales debemos tratar de ser lo más imparciales posible.

Pero somos seres históricos limitados. O, más ontológicamente, como personas, cuando entablamos un diálogo, somos sistemas formados previamente, complejos, intra e interrelacionados cuya capacidad para aprender y para formar juicios transcontextuales está estructurada por medio de nuestras experiencias geohistóricas. También, sabemos por la historia del colonialismo lo que podría significar postular la superioridad *a priori* o incluso *a posteriori* de (cualquier) interpretación occidental y teoría política (concreta). Por tanto, no puedo evitar la desconfianza ante su forma de formular las condiciones previas necesarias y, en apariencia, estrictamente universales para entablar un diálogo con usted o con cualquier otro demócrata cosmopolita. Dice que “en la medida en que tratan de reivindicar que son democráticos tienen que cumplir ciertas condiciones: el respeto a la autonomía de todas y cada una de las personas, el respeto al valor moral de todos, reconocer la indispensabilidad del consentimiento (no la coacción) en la vida pública democrática, etc.”. Enumera ocho principios diferentes siguiendo las mismas líneas y confío en que ha especificado cuidadosamente también su comprensión de su significado. La especificación es importante porque en política, los significados son a menudo generales y ambiguos.

Creo que su procedimiento de conversación democrática tiene problemas en numerosos niveles. Metateóricamente, parece equivaler a una forma de fundacionalismo. “Aquí está el terreno seguro que queda fuera de discusión”. Las creencias básicas de la moralidad política forman un sistema cerrado. Pero la clave del diálogo está en el aprendizaje y la apertura. Por otro lado, su interpretación del significado de la imparcialidad parece implicar una división ontológica de gran alcance. La postura original de Rawls, la situación de discurso ideal de Habermas y la formulación del razonamiento imparcialista de Barry se basan en abstraer todo lo que pueda ser concreto sobre nosotros mismos y los demás como sistemas preconfigurados, complejos e intra e interrelacionados cuyas capacidades se estructuran a través de nuestras experiencias geohistóricas (debería decir, sin embargo, que la teoría de la acción comunicativa de Habermas es más sensible a este respecto que la teoría de la justicia original de Rawls). En lugar de “otros” concretos y reales y de diálogos reales con ellos, esta clase de noción de imparcialidad abstracta presupone la posibilidad de que existan unos seres incorpóreos y descontextualizados, es decir, algo así como ángeles kantianos, y un diálogo meramente imaginado con ellos. Por tanto, presupone una división entre el mundo de la moralidad imparcial y pura y el mundo real de determinaciones geohistóricas. Esta división –resultado en última instancia de aceptar el empirismo, el actualismo y la noción de Hume de causalidad como conjunciones constantes– es insostenible desde el punto de vista ontológico y, desde el punto de vista ético, un signo de consciencia desdichada, que no puede ubicar y resolver problemas morales en este mundo y, por tanto, tiende a recurrir a soluciones de ensueño en la búsqueda de racionalidad y moralidad.¹⁰

¹⁰ Para un argumento más detallado en este sentido, ver H. Patomäki, *After International Relations. Critical Realism and the (Re)Construction of World Politics*, Routledge, Londres, 2002a, pp. 32-34.

Por otro lado, desde los puntos de vista cultural¹¹ y ético,¹² un sistema cerrado de moralidad política podría implicar violencia. Para Galtung, la violencia cultural es “cualquier aspecto de una cultura que puede utilizarse para legitimar la violencia en su forma directa o estructural”. Los ejemplos de violencia cultural incluyen ideologías políticas modernas que conllevan una distinción entre elegidos y no elegidos, yo y el otro. Una forma en la que puede surgir la distinción entre los elegidos y los no elegidos es postulando el supuesto de que hay ciertas naciones que son más modernas o portadoras de civilización y del proceso histórico que las demás. Mi protesta por el eurocentrismo del modelo de democracia cosmopolita debe interpretarse también bajo esta perspectiva.¹³ Su visión de la democracia cosmopolita sigue expresamente el modelo de los acontecimientos europeos y se basa en una versión bastante eurocéntrica de la historia mundial. Cuando dijo en su reciente charla “Globalizaciones futuras”¹⁴ que le gustaría que el siglo XXI fuera un siglo europeo, en lugar de americano, no creo que se refiriera a que la UE debería dominar al resto del mundo (como algunas voces airadas del público, en su mayoría procedentes de continentes del Sur, parecieron suponer), sino que se limitó a establecer la integración europea como modelo para el mundo entero. El mundo entero debe integrarse y hacerse democrático, y la UE está mostrando o debería mostrar el ejemplo. Lo que quizá no haya observado es que esta noción ya contiene la idea de que los europeos son más (post)modernos y portadores de civilización y del proceso histórico que los demás países de nuestro planeta. Cuando combina esta idea con su “realismo” sobre la necesidad de crear también unas fuerzas militares conjuntas primero para la UE y después también para la parte democrática-cosmopolita unida del mundo, parece que tenemos una receta –o al menos un potencial real– para las guerras democráticas globales y el imperialismo, a pesar de sus intenciones pacíficas.

Coincido con Derrida¹⁵ en que la violencia podría “seguir siendo de hecho (casi) imposible de erradicar”. Pero no debemos aceptar sin más la necesidad de cierta violencia, sino también evitarla en la medida de lo posible. Derrida sigue argumentando que el análisis reflexivo de la violencia y sus condiciones en las propias categorías de uno figura entre “los gestos menos violentos”.¹⁶ No podría estar más de acuerdo. De modo similar, yo también diría que sacar a la luz los supuestos ontológicos, epistemológicos y geohistóricos que podrían ser parciales y limitar nuestra capacidad para entablar un diálogo adecuado con diferentes “otros”, y reimaginar la democracia en condiciones globales, es en gran medida

¹¹ J. Galtung, “Cultural Violence”, *Journal of Peace Research*, 1990, (27)3, pp. 291-305.

¹² J. Derrida, *Limited Inc.*, Northwestern University Press, Evanston, IL, 1988.

¹³ H. Patomäki, “Problems of Democratizing Global Governance: Time, Space and the Emancipatory Process”, *European Journal of International Relations*, 2003, (9)3, pp. 352-356.

¹⁴ D. Held, “Future Globalizations”, charla ante la sesión plenaria impartida en la Conferencia Inaugural de la Globalization Studies Network, The University of Warwick, Coventry, Reino Unido, 20 de agosto de 2004.

¹⁵ J. Derrida, 1988, *op.cit.*, p. 112.

¹⁶ *Ibidem*, p. 118.

parte de lo que significa ser imparcial. Por ejemplo, en lugar de suponer que el espacio político global debe formar una jerarquía de estratos territoriales (como dentro de los Estados-nación europeos modernos) y el tiempo, un movimiento ascendente lineal que va desde la Edad Media europea hasta la era de los Estados-nación centralizados y la era de la democracia cosmopolita (como en las narraciones históricas del mundo europeo modernas típicas), deberíamos replantearnos, dialógicamente, la naturaleza del tiempo, el espacio y el proceso de emancipación.

Sin embargo, en lugar de continuar mi línea de argumentación en abstracto, permítame indicar brevemente lo que esto podría suponer en la práctica. ¿Qué debería significar la democracia global desde el punto de vista ontológico y ético de ser partícipe en geohistorias concretas y abiertas? En el Network Institute for Global Democratization (NIGD) –ONG transnacional con sede en Helsinki y especie de colectivo intelectual orgánico–, hemos desarrollado un proyecto para estudiar diversas iniciativas de democracia global, con una intencionalidad política y práctica (el proyecto fue financiado y respaldado por el Departamento de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés). Diversos debates celebrados en otoño de 2000 desembocaron en el desarrollo de un plan en tres fases para un diálogo Norte-Sur sobre la democratización global. Los tres pasos previstos eran: 1) una sesión de lluvia de ideas sobre iniciativas de democracia global; 2) una evaluación sistemática de estas iniciativas; y 3) una gran conferencia inter y transnacional donde se elegirían la mejor o las mejores iniciativas para la acción concreta, con la posibilidad de formalizar la conclusión por medio de un tratado o carta internacional. En el curso de las dos primeras fases, fue evidente que en lugar de seleccionar iniciativas sin más, hace falta crear lazos entre diferentes reformas y desarrollar una estrategia sistemática y holística sobre esa base.

Ya se han llevado a cabo las dos primeras fases. La sesión de lluvia de ideas transnacional, con participantes de diversos lugares del Sur, se celebró en Helsinki en junio de 2001.¹⁷ Las principales ideas que surgieron de esta sesión fueron evaluadas por cuatro institutos de investigación del Sur que representaban a África, Latinoamérica y el Sur de Asia, durante el invierno y la primavera de 2002.¹⁸ Estos evaluadores de iniciativas de democracia global –el Foro del Tercer Mundo, IBASE, CSDS y Flora Tristán– coincidieron en que era inútil intentar reformar las instituciones de Bretton Woods. También parece casi imposible democratizar el sistema de la ONU, entre otros motivos por la capacidad de veto de la institución. Pero en el Sur muchos siguen adscritos al sistema de la ONU y esperan sincera-

¹⁷ Ver L. Rikkilä, & K. Sehm Patomäki (eds.), *Political Initiatives to Democratize Globalization*, NIGD Working Paper 1/2001, Helsinki & Nottingham, 2001a; L. Rikkilä, & K. Sehm Patomäki (eds.), *Democracy and Globalization: Promoting North-South Dialogue*, Department for Development Co-operation, Ministry for Foreign Affairs, Helsinki, 2001b.

¹⁸ Ver L. Rikkilä & K. Sehm Patomäki (eds.), *From a Global Market Place to Political Spaces – the North-South Dialogue Continues*, NIGD Working Paper 1/2002, Helsinki & Nottingham, 2002.

mente que pueda reformarse. Estas y otras iniciativas de democracia global fueron analizadas y evaluadas por el propio NIGD.¹⁹ Aunque la tercera fase de nuestro plan no se ha materializado aún, la estrategia resultante del NIGD para la democratización global, basada en análisis explicativos y normativos, se ha discutido y debatido en varias ocasiones organizadas muy a menudo en el Sur, incluido en actos relacionados con el proceso del Foro Social Mundial.

H.P.: El cambio democrático global no es posible sin un movimiento político global transformista, integrado tanto por actores cívicos como por Estados

La estrategia desarrollada por el NIGD y sus socios parte de la idea de que el cambio democrático global no es posible sin un movimiento político global transformista, integrado tanto por actores cívicos como por Estados. Sin embargo, el empoderamiento de este movimiento debe basarse también en una visión programática. En la primera fase de la estrategia del NIGD para el cambio democrático global, deben establecerse un impuesto sobre las transacciones monetarias y un mecanismo de arbitraje de la deuda globales, también con el fin de crear autonomía y espacio político para otras reformas. En la segunda fase, se debería reconstituir el régimen comercial mundial sobre una base totalmente nueva. La lógica de la expansión del “libre comercio” para abarcar y dominar todos los aspectos de la vida social debe ser sustituida por un sistema democrático orientado socialmente. Mediante el cultivo del pluralismo democrático, los nuevos acuerdos comerciales también reforzarían el terreno para reformas futuras en diversos campos. Para que una reforma valga el esfuerzo y las luchas que exigirá, debe ser diseñada para permitir –de forma acumulativa– más reformas políticas mundiales. Esta estrategia está concebida en términos de procesos abiertos, y no como un modelo cerrado, y se ha desarrollado en el curso de diversos diálogos concretos y reales con otros. La estrategia se basa también en la idea de que es posible hacer realidad estas reformas clave de forma pacífica y democrática, aun a pesar de la resistencia de algunas de las grandes potencias y empresas e instituciones financieras multinacionales.

DH: Las líneas de acuerdo y discrepancia entre nosotros se están agudizando y son más desconcertantes. Me complace al menos que haya áreas de énfasis común. Ambos coincidimos en que el ideal de la imparcialidad es precioso en los diálogos transculturales, y en que debemos llegar a ser lo más imparciales posible. Ambos aceptamos que los seres humanos somos seres históricos limitados con visiones preconfiguradas. Todos estamos

¹⁹ Ver H. Patomäki & T. Teivainen (con M. Rönkkö), *Global Democracy Initiatives: The Art of Possible*, NIGD Working Paper 2/2002, Helsinki & Nottingham, 2002; H. Patomäki & T. Teivainen, *A Possible World. Democratic Transformation of Global Institutions*, Zed Books, Londres, 2004.

atados a nuestra cultura, época y mundo social. Además, ambos subrayamos que, en numerosos aspectos, Occidente no es el mejor. Esto no significa que no se pueda aprender muchísimo de las tradiciones de Occidente, pero sí que hay que mantener la separación entre los orígenes y la validez, como usted acepta.

Pero, ¿realmente se opone usted a los principios de igualdad de libertad, igualdad de valor moral de cada ser humano, la prioridad de las necesidades vitales y la indispensabilidad del consentimiento a relaciones no coactivas entre grupos y colectividades? Dice usted que desconfía de estas nociones. ¿Exactamente sobre qué asuntos? ¿Y por qué? Dice que trata de defender el pluralismo democrático. ¿Puede defender coherentemente esta postura sin propugnar al mismo tiempo muchos de los conceptos básicos que expongo?

El argumento de que mi “procedimiento sobre la conversación democrática” equivale a una forma de fundacionalismo tiene cierto peso, pero depende de lo que quiera usted decir por fundacionalismo. No todos los fundacionalismos son iguales ni están abiertos a las mismas objeciones. El trascendentalismo, el naturalismo y muchas otras doctrinas metafísicas hacen afirmaciones muy diferentes y no pueden ser empaquetadas con la misma retórica crítica. En mi caso, los fundamentos del argumento se basan en acontecimientos históricos que han generado nuestro concepto de autonomía e igualdad de libertad, y el intento de separar el parcialismo desnudo de formas de argumentación abiertas al intercambio intersubjetivo y la discusión. Ser imparcial en el sentido en que yo lo digo no es ser algún extraño ente “no humano” que no está ubicado en el tiempo y el espacio. El razonamiento imparcialista no produce una prueba deductiva sencilla de nada. Por el contrario, debe entenderse como una herramienta heurística para evaluar principios candidatos o el valor moral, la justicia social, etc. Lo que está en juego aquí es un proceso que afecta a la rechazabilidad razonable, que implica un diálogo teórico que siempre está abierto a desafíos nuevos y, por tanto, en un sentido hermenéutico, nunca puede estar completo.

Hay tres evaluaciones que pueden ser muy valiosas a la hora de establecer formas de discurso imparcial, relativas a si se han tenido en cuenta todos los puntos de vista; si hay grupos en condiciones para imponerse a otros de una forma que sería inaceptable para éstos o para el originador de la acción (o inacción) si los papeles se invirtieran; y si todas las partes estarían igualmente dispuestas a aceptar un resultado justo y razonable con independencia de las posiciones sociales que puedan ocupar ahora y en el futuro.²⁰

Lejos del imparcialismo que desemboca en una división “entre el mundo de la moralidad imparcial y pura y el mundo real de determinaciones geohistóricas”, permanece anclado en el segundo. Pero este no es un conjunto homogéneo de entendimientos; dentro de lo geo-

²⁰ V. Barry. *Theories of Justice*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989, pp. 372 y 362-3.

histórico hay diferentes formas de razonamiento. Tenemos que ocuparnos de las preciosas diferencias que hay entre ellas para no tener que rendirnos ante el dogmatismo, los prejuicios y la presunta sabiduría de las identidades autorreferenciales.

En consecuencia, es importante distinguir principios y conceptos, y las diferentes interpretaciones de éstos en diferentes periodos. Tomo el cosmopolitismo en el sentido del espacio ético y político que establece las condiciones para el reconocimiento de la igualdad del valor moral de las personas, su capacidad de acción activa y demás. Pero este punto de vista cosmopolita también reconoce que el significado de ideas como igualdad de dignidad, igualdad de respeto e igualdad de consideración no se pueden especificar definitivamente. Naturalmente que no. Lo que quiero decir es que la connotación de estas ideas básicas no se puede separar de la complejidad hermenéutica de las tradiciones, con sus estructuras temporales y culturales. En otras palabras, el significado de los principios reguladores del cosmopolitismo no se puede elucidar con independencia de un debate continuo en la vida pública.²¹ Los principios cosmopolitas y la democracia se presuponen y se necesitan mutuamente.

¡Nunca he puesto a la Unión Europea como modelo para todo el mundo! Eso es absurdo. Pero no cabe duda de que es sensato aprender de los cambios políticos innovadores e importantes cuando los encontramos. En este sentido hay mucho que aprender de Europa. La UE es un laboratorio de paz porque ha contribuido a poner fin a guerras entre Estados en Europa. Fue Europa –no el islam, ni China ni otros– la que llevó al mundo al borde del abismo no sólo una vez en el siglo XX, sino dos veces. Las instituciones de la UE han incluido a Alemania y a otros Estados en una unión pacífica de la que pueden aprender muchas regiones del mundo.

La UE es también un extraordinario laboratorio de soberanía. La puesta en común de la soberanía en numerosas áreas no tiene precedentes en la historia europea, de hecho, en la historia de los Estados. Y la UE es un importante laboratorio democrático en el sentido de que –con independencia de hasta qué punto lo aprovechen– los europeos viven en un mundo cosmopolita de múltiples asociaciones políticas con elementos comunes, una autoridad en múltiples estratos y múltiples ciudadanía. Un residente típico de Glasgow puede votar, además de en las elecciones municipales, en las de Escocia, el Reino Unido y Europa. En Europa, el cosmopolitismo no es una filosofía política para un futuro lejano, sino que, en ciertos aspectos, es una filosofía del aquí y el ahora. Naturalmente, la UE no llega a los ideales cosmopolitas en muchos aspectos. Pero podemos reconocer sin duda un cambio significativo y progresivo.

²¹ Ver J. Habermas, *Between Facts and Norms*, Polity Press, Cambridge, 1996.

Muchas de las peores formas de violencia en el periodo contemporáneo son consecuencia de la creciente importancia de los fundamentalismos. El del islam, desde luego, pero también el judío y el cristiano. El fundamentalismo religioso y otras formas de fundamentalismo son celebraciones de lo específico, lo particular y lo parcial envuelto en lenguajes universalistas. Todos se niegan a participar en procesos democráticos y deliberativos. Tenemos que proteger y alimentar estos procesos más que nunca, y los principios en los que se basan. A mi juicio, ni la explicación de la violencia de Derrida ni la de usted son esclarecedoras aquí.

D.H.: El fundamentalismo religioso y otras formas de fundamentalismo son celebraciones de lo específico, lo particular y lo parcial envuelto en lenguajes universalistas

Usted subraya que tenemos que replantearnos, dialógicamente, el proceso emancipatorio. Pero existe el peligro de que sea retórica hueca. El cosmopolitismo y la política democrática pueden llenar este espacio. Su trabajo sobre el replanteamiento de la democracia global con el Network Institute parece prometedor y su petición de una estrategia sistemática y holística es acertada. Estoy deseando ver los resultados. Muchas de sus sugerencias positivas concretas para una estrategia de cambio global democrático son útiles, y coincido con gran parte de ellas. Yo intento establecer con detalle un conjunto de ideas similar en *Un pacto global*. Pero, aunque compartimos varias nociones similares, no encuentro especialmente útil la explicación de un conjunto de cambios “fijo organizado”. En la práctica, hay que luchar por las victorias políticas siempre que haya debilidades en el sistema de poder; puede que éstas no sigan una lógica fácil de fases y una lógica fácil de fases podría adelantarse a las voces democráticas.

Por último, usted pide un pluralismo democrático. Esta postura teórica, como ya he indicado, depende claramente de un conjunto de principios generales que definan y articulen las nociones de democracia y pluralismo. Debe ser honrado y declararlas y defenderlas. ¡Le prometo no ser tan necio como para insinuar que es usted un colonialista occidental por hacerlo!

HP: Permítame ocuparme primero de su pregunta clave: ¿me opongo realmente a los principios de igualdad de libertad, igualdad de valor moral de cada ser humano, prioridad de las necesidades vitales e indispensabilidad del consentimiento a relaciones no coactivas entre grupos y colectividades? ¿No debería declarar y defender con honradez mi propio conjunto de principios generales? Estos puntos son especialmente enérgicos, puesto que comparto, al menos en parte, el proyecto general de las teorías críticas postkantianas, espe-

cialmente cuando se interpretan desde una perspectiva realista. En su libro *La democracia y el orden global*, en el capítulo 11, usted se manifiesta en contra de muchas teorías liberales de la democracia porque ignoran o marginan la importancia de los efectos de mecanismos de poder real para la economía política global, también como limitaciones de la democracia. Estoy de acuerdo con gran parte de lo que dice usted en ese capítulo, aunque obviamente la noción de autonomía también desempeña un papel en esa discusión. Después de ese capítulo, su retirada a la discusión legalista, más simple o, por decirlo de forma más provocativa, utópica, en el capítulo 12 me pareció muy sorprendente. ¿Hay una contradicción en su pensamiento o en el mío?

El problema que yo tengo con el discurso normativo occidental habitual es precisamente el esfuerzo por encontrar los principios normativos generales, últimos e ideales, que nadie pueda cuestionar. Estos principios se basan, bien en fuentes trascendentales, y separan la moralidad de este mundo, o bien en el consenso, sea explícito o tácito. Parece que usted opta por un consenso inmanente, sea explícito o no. En otras palabras, usted dice que si se somete a prueba en un diálogo real como el que estamos manteniendo ahora, la otra parte no puede negar de forma congruente los principios generales que usted postula. Aun así, sabemos que hay diversos principios contradictorios también en Occidente. Por ejemplo, contra los moralistas del Estado, usted defiende la postura cosmopolita. Contra los liberales del mercado, usted defiende la socialdemocracia. Y todas estas diferencias pueden hallarse dentro del área trasatlántica contemporánea, que parece tener un ámbito reducido de debate público en comparación con las décadas anteriores (los argumentos políticos marxistas no se suelen tomar en serio, y la socialdemocracia dominante se ha vuelto neoliberal).

Cada opción epistemológica del discurso moral occidental habitual tiene sus problemas característicos. Aunque el trascendentalismo hace fácilmente utópicos los principios generales, separados de cualquier realidad, un llamamiento a un consenso explícito o implícito tiende a acercar más el discurso moral –y más aún con el tiempo– a la defensa del *statu quo* predominante geohistóricamente y sus ideas dominantes. La noción de globalización puede tomarse hoy en día como una idea dominante de este tipo. Su “alternativa social democrática al Consenso de Washington” refleja, en muchas formas, la discusión de si la comprensión europea del Estado y la globalización está, y debería estar, más orientada socialmente que la estadounidense que ahora predomina en el mundo, pero no tanto en Europa.

¿Cuál es mi postura? Como realista crítico, creo en la ontología realista, el relativismo epistemológico, la posibilidad de emitir juicios racionales y la necesidad de una crítica científica social de las ideas y relaciones dominantes.²² Según la ontología realista, el mundo no

²² Para una explicación ver H. Patomäki, 2002, *op. cit.*

sólo está diferenciado, estructurado, estratificado y es causalmente efectivo. También es un pluriverso y una totalidad abierta, y está en desarrollo. La ausencia y el surgimiento son también reales. Todo lo que ha existido, o existe ahora, entra dentro de este pluriverso, incluidas las razones en general, el discurso moral occidental geohistóricamente limitado al que me estoy refiriendo, y también este debate concreto que estamos manteniendo. Sin embargo, como totalidad en desarrollo, abierta, nuestro mundo tiene, o más exactamente, los numerosos mundos existentes tienen varios futuros posibles, que probablemente contienen numerosas estructuras generativas y razones que no existen ahora. Por otro lado, muchas estructuras y razones que existen ahora podrían estar ausentes en ese futuro.

No hay una postura sobre la soberanía fuera de la historia desde la que hacer juicios morales ahistóricos. Tenemos que ubicarnos en procesos geohistóricos abiertos. A veces es legítimo usar argumentos trascendentales –qué se debe presuponer para que nuestras prácticas geohistóricas, incluidas las científicas, sean posibles– para establecer una ontología realista o el valor de la verdad como metáfora reguladora de correspondencia, pero incluso aquí debemos ser muy cuidadosos para evitar cierres ilegítimos, basados en afirmaciones demasiado enérgicas y universalistas.

Desde este punto de vista, creo que sus principios generales son en realidad una combinación de suposiciones ontológicas algo problemáticas, intentos de extraer principios orientadores de una ontología así especificada y de bosquejar una teoría democrática global basada en ciertas ideas de responsabilidad causal, y una preocupación por ciertos problemas globales reconocidos generalmente, pero no universalmente. Todo esto, en gran medida, forma parte de la coyuntura geohistórica concreta que estamos atravesando.

Como tales, sus principios generales son también criticables. Considero que su principio del individualismo igualitario es problemático ontológicamente porque siempre se puede rebatir haciendo referencia a los efectos constitutivos de diversas normas y relaciones sociales. Lo que son los individuos también depende de las relaciones sociales. ¿Cuál es, entonces, o debería ser, “la unidad de preocupación moral en última instancia”? En realidad, más que empezar desde esa pregunta, preferiría hablar con detalle de las fuentes reales de determinación en cualquier contexto concreto, y explorar también la posibilidad de unas fuentes de determinación deseadas y necesarias, más reflexivamente verdaderas.

Por otro lado, coincido en que la capacidad de acción humana es activa e implica la capacidad para actuar de otra forma. Más aún, las explicaciones científicas sociales son por fuerza doblemente hermenéuticas e implican, por tanto, igual respeto a la razón y a la opción moral de cada ser humano, al menos en el sentido en que los mundos sociales y cargados de conceptos y las razones son causalmente eficaces (aunque los actores puedan a veces equivocarse en cuáles; la racionalización es también un proceso real). También lo que se

califica de “fundamentalistas” y “terroristas” son seres humanos en este sentido. Tienen razones para sus acciones. Esas razones existen dentro de contextos concretos y tienen causas reales, que pueden estar ausentes y ser sustituidas por otros contextos y fuentes de determinación mejores. Este proceso es característico de cualquier proceso de emancipación, también desde una violencia innecesaria, superflua e indeseada.

Consideremos el principio del consentimiento, según el cual hay que llegar al acuerdo colectivo y la gobernanza de una forma no coactiva. Dice usted que no encuentra esclarecedoras la explicación de Derrida o la mía de la (no) violencia. Yo creo que esto sólo sirve para demostrar lo incompleto que pueden ser percibidos sus principios generales y lo contradictorios que pueden ser a veces (incluso si esta contradicción se hiciera real sólo en circunstancias concretas). Por decirlo sin rodeos, usted también está dispuesto a defender su principio del consentimiento con medios violentos. Coincido con Derrida en que esta clase de discurso puede ser en sí mismo una fuente de violencia y del uso de la fuerza.

H.P.: La democratización global está estrechamente ligada al proyecto de crear las bases para una comunidad de seguridad global, en sí mismo un proyecto muy ambicioso (y también bastante urgente)

Podría continuar, pero lo fundamental es que aunque coincido en parte con muchos de sus principios, o al menos con algunos aspectos de muchos de sus principios, también discrepo con muchos de ellos o con sus aspectos. Por otro lado, incluso los puntos que me parecen aceptables pueden ser legítimamente refutados por otros. No creo que el discurso moral deba tener por objetivo esbozar los principios normativos generales, últimos e ideales que nadie pueda cuestionar. En un sentido concreto, soy nietzscheano: puesto que todos los valores existentes han surgido y se han desarrollado en el curso de la geohistoria natural y social, como seres humanos también tenemos las capacidades para transformar y crear conjuntamente valores en contextos sociales, junto con otros seres humanos y sociales. Por tanto, tenemos que asumir la responsabilidad de los valores en nuestro pluriverso, a menudo contradictorio, en lugar de intentar “encontrar” sin más valores reales, naturales o últimos en el mundo externo y los seres ya existentes.

Ubicándonos en una pequeña parte del pluriverso, considerado una totalidad abierta y en desarrollo, deberíamos entablar un diálogo intercontextual real y estudiar sistemáticamente las determinaciones causales en diversos contextos concretos. Por tanto, creo que también podemos trabajar hacia la democratización global como un proyecto abierto. Esto no significa que debemos evitar proponer proyectos a más largo plazo. Desde mi punto de vista, la democratización global está estrechamente ligada al proyecto de crear las bases para una comunidad de seguridad global, en sí mismo un proyecto muy ambicioso (y tam-

bién bastante urgente). Más aún, en esta coyuntura histórica, otro proyecto emancipatorio importante es crear formas más viables y que permitan una mayor autonomía de regular las prácticas económicas y los mercados mundiales. A largo plazo, estos proyectos podrían también crear las condiciones para sustituir, al menos en parte, algunas de las instituciones constitutivas de la economía de mercado capitalista por otras fuentes de determinación más democráticas, posiblemente con instituciones alternativas de economía de mercado, aunque puede que haya otras posibilidades reales y viables también a largo plazo. En el mundo ideal de la supervivencia a largo plazo y de unas reformas acumulativas que se refuerzan mutuamente, la humanidad podría triunfar sobre cualquier cosa que podamos imaginar ahora.

DH: Una respuesta admirable... pero creo que no responde a mi pregunta clave: ¿cuáles son las bases de sus propios conceptos de democracia y pluralismo? En realidad, cuanto más reflexiono en su respuesta, más difícil me resulta comprender qué presupone cuando piensa en algo “democrático” o “pluralista” o, ahora que introduce el término, “que permita la autonomía”. ¿Cómo reconocería usted un proceso político democrático o un sistema pluralista? ¿Cuáles son los límites de estos fenómenos? Es importante especificarlos para saber claramente cuándo un proceso político cumple o incumple las normas democráticas u otras normas de valores.

Así, cuando dice usted que defiende un “diálogo intercontextual real” y la “democratización global”, no está claro a qué se refiere. ¿Cuál es la fuerza de “real” aquí? ¿Qué es lo contrario? ¿Es la geopolítica siempre un no diálogo? Si es así, ¿por qué? Si no es así, ¿por qué no? ¿Cómo reconoceríamos la cosa real?

Pone usted mucho énfasis (con razón) en el contexto social de las relaciones y por qué éstas representan una diferencia. Subraya que “lo que son los individuos depende también de las relaciones sociales”. Cierto. Pero, ¿cuál es la importancia explicativa de esta frase? Todos estamos ubicados en contextos sociales concretos y aun así, en otro nivel, seguimos siendo humanos y agentes individuales que moriremos si no comemos, que podemos ponernos enfermos si no nos protegemos adecuadamente de ciertas enfermedades, que sufriremos si nos torturan, que perderemos la libertad de acción si nos coaccionan, que estaremos sometidos a dominación si no hay un margen de elección y consentimiento en los sistemas normativos que afectan a nuestras vidas.

Tenemos que diferenciar, de una forma que aparentemente no hace usted, la cuestión de cómo diferentes sistemas sociales restringen y delimitan las opciones (o cómo ciertas redes sociales marginan y excluyen); de sobre qué base podrían gozar los seres humanos de una estructura común de acción social y política para poder conformar y determinar sus propias asociaciones. La primera pregunta es sobre relaciones de poder, relaciones de

exclusión, etc., y la segunda, sobre la naturaleza y el significado de las decisiones, las condiciones de la decisión autónoma, las circunstancias de la democracia, etc. En última instancia, su análisis incluye todo esto porque está tan obsesionado con lo determinado que no puede diferenciar distintos niveles de determinación y entre diferentes niveles de análisis científico social y filosófico.

Mi trabajo se ocupa, en parte, de las formas legítimas e ilegítimas de poder y autoridad, algo que tenemos que entender si queremos dirigirnos a algunos sistemas de poder para transformarlos y considerar otros aceptables porque no son excluyentes y fomentan los intereses generales. Hacemos estas distinciones en la actividad política implícita o explícitamente, pero lo sorprendente es que no todas las tradiciones académicas centradas en el poder son explícitas sobre ello y exponen claramente sus principios y conceptos para un debate y una discusión abiertos.

Usted sugiere que mi defensa del cosmopolitismo basada en el MPA y el MPRI lleva a una postura que podría calificarse de “fin de la discusión” porque supuestamente se basa en una postura que “nadie puede cuestionar” y porque está “fuera de la historia”. Pero, en realidad, es todo lo contrario, puesto que el MPA es un producto de la historia y el MPRI es una forma de razonamiento, lo que abre la discusión y el debate. De nuevo, la cuestión es proporcionar un marco analítico que nos permita separar prejuicios y dogmas de la comprensión intersubjetiva abierta. Usted parece pensar que, puesto que estamos enredados histórica y culturalmente, no podemos hacer estas distinciones. Pero sí podemos, y debemos, si queremos fomentar un razonamiento ilustrado e imparcial en un mundo de fundamentalismos.

En cuanto a mis supuestos ontológicos, no son difíciles de explicar y están bastante claros en mis libros. Todos giran en torno a un concepto de capacidad humana de acción como algo activo y capaz de reflexión y de autodeterminación, con capacidad para hacer historia inteligentemente, aunque no siempre con transparencia y rara vez con pleno entendimiento. El concepto de capacidad de acción que expongo aquí se basa en la teoría de la estructuración de Anthony Giddens y en el trabajo de Amartya Sen sobre capacidades humanas y desarrollo. Me alegra observar que parece que nuestras visiones sobre estos asuntos coinciden parcialmente.

No hay ninguna contradicción entre los capítulos 11 y 12 de *La democracia y el orden global*. Son análisis complementarios y me sorprende que no se haya dado cuenta de eso. Este libro es una crítica del poder en todas sus formas principales, y un intento de reestructurar la teoría de la emancipación como un proyecto organizado en torno a la democratización del poder. En consecuencia, el libro se toma en serio que la política es *sui géneris* y que una preocupación por la naturaleza y los límites de la política es una cuestión independiente de los asuntos económicos. La mayoría de las corrientes del marxismo han inten-

tado explicar lo político en referencia a lo económico y por tanto han pasado por alto lo que debemos aprender del liberalismo. Ciertamente es que el liberalismo subestima de forma fundamental la importancia del poder económico. Pero los críticos del pensamiento liberal no deben aceptar el error inverso. Libros como *La democracia y el orden global* y *Un pacto global* exploran la naturaleza y la forma del poder en diferentes lugares, y examinan de nuevo las condiciones de la democratización. El resultado final es una exposición de los límites legítimos de la diversidad y la diferencia, límites que pueden especificarse mediante la importancia de la igualdad de la libertad, los procesos democráticos y la justicia social.

D.H.: No hay nada intrínsecamente eurocéntrico en la preocupación por la libertad, la democracia y la justicia

Así, el intento de hacer una crítica al Consenso de Washington no es sólo una reafirmación de los valores europeos. Es una crítica de la agenda de desarrollo occidental y un énfasis en lo importante que es forjar un vínculo entre la libertad y la justicia social. ¡Occidente no es la propietaria de estos valores! No hay nada intrínsecamente eurocéntrico en la preocupación por la libertad, la democracia y la justicia. ¡Dígale eso a los movimientos anticolonialistas, a los partidos políticos que trabajan en la mayor democracia del mundo (la India) y a todas esas mujeres que quieren liberarse del yugo del paternalismo masculino!

Replantearse la globalización desde este punto de vista tiene importancia porque conlleva importantes implicaciones políticas y de política. De ahí los diversos participantes en el debate sobre mi obra en openDemocracy.net (2004). Pero es un debate que vale la pena por sus implicaciones cruciales para la forma en que pensamos en el desarrollo, la seguridad y la gobernanza.

Me parece extraño que crea que hay algo intrínsecamente inaceptable en la voluntad de defender valores de derechos humanos y normas democráticas mediante el uso de la fuerza. ¿Se habría rendido usted ante las invasiones de Hitler, las atrocidades de Pol Pot y las violaciones masivas de derechos humanos en Bosnia, Kosovo y otros lugares? Lo dudo. A veces hay que hacer frente a las amenazas tiránicas a la capacidad de acción humana con la fuerza; pero, para saber cuándo y en qué condiciones hace falta un análisis cuidadoso, no una teoría hueca que reduzca el complejo conjunto de problemas en juego.

A pesar de estas numerosas diferencias entre nosotros, creo que marcharemos juntos y que probablemente nos encontramos en el mismo bando. Discutiremos como siempre, pero reconociendo también que tenemos un enorme proyecto común: la democratización global. ¡Nos vemos ahí!

HP: Las bases de mis propios conceptos de democracia y pluralismo consisten en un sistema de creencias estratificado (en gran medida en el sentido “wittgensteiniano”). En el nivel más abstracto, estas bases son afirmaciones ontológicas y epistemológicas. El realismo crítico incluye una teoría de la emancipación. Una idea clave es que teorías o discursos que en ciertos aspectos importantes son falsos pueden, sin embargo, ser necesarios para la reproducción de prácticas y relaciones sociales. Las comprensiones falsas y las estructuras relacionadas limitan excesivamente las posibilidades humanas. Dada la naturaleza normativa y dialógica de la verdad, podemos derivar juicios ético-políticos de juicios sobre la verdad. Por tanto, como eruditos y seres humanos virtuosos, puede que tengamos la obligación moral de cambiar esas prácticas y relaciones, que presuponen teorías y discursos falsos, por medios pacíficos. Sin embargo, aunque los juicios sobre la verdad son necesarios para un razonamiento emancipatorio, no son suficientes. Un concepto generalizado de emancipación lucha por el florecimiento humano y también tiene en cuenta otros valores, como el pluralismo, la justicia, la democracia, la bondad, la virtud, la eficiencia económica, el cuidado ecológico y similares.

En un nivel teórico más concreto, diversos estudios sobre cambios pacíficos en la política mundial, reformas de sistemas de gobernanza y la comunidad de seguridad global han señalado, en la misma dirección, la importancia de profundizar y ampliar la capacidad auto-transformadora de los contextos, lo que conlleva la democratización. Por otro lado, cuando estudio diversas iniciativas de democracia global, también empleo criterios explícitos concretos de democratización, como el sufragio (el número de participantes en un marco político), el ámbito (las esferas de la vida y de las relaciones sociales que están bajo control democrático) y la autenticidad (el grado en que el control democrático es real y no simbólico, está informado y no es ignorante, y está completamente comprometido).²³ Estos no son unos principios universales –puesto que forma parte de la idea de democracia que su esencia sea cuestionada– sino unas reglas generales debatibles, que se pueden usar para evaluar la democratización como un proceso abierto. A nivel más concreto, también deberíamos realizar un estudio crítico de contextos históricos mundiales específicos –estructuras geohistóricas, mecanismos y fuentes de determinación existentes– pero me temo que esto queda fuera del ámbito de este debate.

En cualquier caso, creo que su última frase es una hermosa forma de concluir nuestro debate. Pese a las diferencias ético-políticas, podemos coincidir para trabajar juntos en algunos pasos concretos hacia la democratización global. No obstante las varias direcciones compartidas, vale la pena señalar que puede que no estemos igualmente unidos en todas las cuestiones. Por ejemplo, mi análisis de Bosnia y Kosovo parece ser distinto del

²³ J. Dryzek, *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits and Struggles*, Oxford University Press, Oxford, 1996, 6 et passim.

suyo.²⁴ Creo que el bombardeo de Serbia fue moral y legalmente erróneo porque, entre otras cosas, las negociaciones previas a la guerra fueron dirigidas injustamente por el Gobierno de EEUU y porque la violencia de la OTAN causó más sufrimiento y daños que la violencia y la represión que la precedió. Por otro lado, las amenazas tiránicas suelen provenir de una violencia anterior, en el caso de Hitler, de la I Guerra Mundial y el Tratado de Versalles; en el caso de Pol Pot, de la guerra de EEUU en Indochina. Aunque el uso de la violencia podría ser inevitable en ciertos contextos, me parece cuestionable suponer que en algunas ocasiones el mal está simplemente ahí y hay que combatirlo con la fuerza. Esto sólo podría servir para iniciar una nueva ronda de violencia.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias entre nosotros, también hay muchas coincidencias en nuestros proyectos parcialmente paralelos. Por tanto, estoy de acuerdo en que en muchas luchas políticas del mundo probablemente nos encontraremos en el mismo bando. Como dice usted, ¡nos vemos ahí!

DH: Tengo que añadir una nota a pie de página. Dice usted que es “cuestionable suponer que en algunas ocasiones el mal está simplemente ahí y hay que combatirlo con la fuerza”. ¿Quién supone eso? Por supuesto que hay que comprender las condiciones del conflicto por medio de un cuidadoso análisis histórico. Por supuesto que la violencia puede engendrar violencia y de ahí que el uso de la fuerza tenga que ser una opción de último recurso. Incluso como la opción de último recurso debe desplegarse únicamente cuando la vida humana se vea amenazada por la barbarie generalizada y la tiranía y cuando calculemos que esa intervención –orientada por el derecho humanitario o cosmopolita– puede mejorar las cosas y no empeorarlas (e incluso entonces hay un riesgo). Pienso igual que usted respecto del bombardeo de Serbia, pero sostengo que la intervención en Bosnia y Kosovo fue necesaria... aunque debería haberse realizado antes y de forma más efectiva (mediante el uso de más fuerzas terrestres). Lo que está en juego en estas terribles y difíciles situaciones no es sólo la aplicación de la fuerza, sino cómo se despliega la fuerza. De ahí que mi enfoque crítico hacia la globalización vaya unido a un llamamiento a favor de una agencia de seguridad humana.²⁵ Cómo se busca la seguridad y cómo se llevan a cabo las luchas políticas es de suma importancia para la búsqueda de la democracia y la justicia.

²⁴ Ver H. Patomäki, “Kosovo and the End of the UN?”, en P. Van Ham & S. Medvedev (eds.), *Mapping European Security After Kosovo*, Manchester University Press, Manchester, 2002b, pp.82-106.

²⁵ Ver D. Held, A. Barnett, C. Henderson (eds.), *Debating Globalization*, Polity Press, Cambridge, 2005.

05

[cuadernos internacionales]

de tecnología para el desarrollo humano

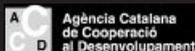
energía

- El sector energético como impulsor del desarrollo humano
- Entrevista a May Sengendo
- Mecanismos del Protocolo de Kioto
- Políticas de desarrollo energético rural
- Centro de Demostración y Capacitación en Energías Renovables
- Entrevista a José Ignacio Pérez Arriaga
- Recursos educativos
- Reseñas y bibliografía



Ingeniería
Sin Fronteras

www.cuadernos.tpdh.org



El Líbano: cuando el futuro pertenece al pasado

Rosa Meneses

113

Testimonio

ROSA MENESES

El Líbano: cuando el futuro pertenece al pasado

Pueblos enteros reducidos a ceniza, carreteras destripadas, puentes abiertos en canal, un millar de personas muertas entre los escombros... La campaña de bombardeos que Israel ha emprendido contra el Líbano en el verano de 2006 ha dejado tras de sí un inmenso dolor en medio de un paisaje lunar que será difícil devolver a la normalidad. Los ataques contra la infraestructura civil del país y contra los ciudadanos han grabado una nueva huella en el subconsciente libanés, que se acumula a una larga lista de afrentas por parte de Israel. El Líbano no volverá a ser el mismo, pero al mismo tiempo, ha vuelto décadas atrás en la historia.

Los ataques israelíes se centraron especialmente en los feudos del movimiento político y militar chií Hizbulá, en el valle de la Bekaa y en el sur del país, pero pese a su virulencia no lograron minar la capacidad militar del Partido de Dios. Con ello, Israel creó la sensación de que se trataba de una guerra sólo contra los chiíes, diferenciándolos del resto de comunidades libanesas. No logró más que imprimir de nuevo el espíritu de resistencia en toda la población. Además, en su campaña para neutralizar a la Resistencia Islámica, la rama militar del Partido de Dios, el Estado hebreo también se inmiscuyó en la política interna libanesa, atizando un asunto que se venía negociando desde meses atrás: el desarme de la milicia.

Los efectos han sido los más inesperados. Pese a las intenciones del Ejército israelí de debilitar a Hizbulá, socavar sus apoyos en la sociedad libanesa y forzar su desarme, los resultados han sido bien distintos. La guerra ha dejado al Gobierno libanés en una situación muy inestable y ha puesto de manifiesto nuevos balances de poder, entre los que destaca la lucha, ahora abierta, de los chiíes por conquistar más espacios dentro de la sociedad libanesa.

Un logro importante que puede atribuirse al Gobierno libanés tras esta guerra es el despliegue del Ejército en el sur del Líbano. El 8 de agosto, el Consejo de Ministros acordó enviar a 15.000 soldados al sur una vez alcan-

Rosa Meneses es periodista especializada en Oriente Próximo y Magreb. Ha sido la enviada especial del diario *El Mundo* durante la guerra del Líbano

zado el alto el fuego. Y así se hizo, avalado por la Resolución 1701 de la ONU.¹ La decisión fue histórica: por primera vez en cuarenta años, el Ejército libanés restauró su autoridad en la frontera con Israel, un paso hacia la recuperación de la soberanía del Estado en esta zona. El sur del Líbano ha escapado durante cuatro décadas al control central, cuyo poder fue sustituido en los años sesenta por las facciones armadas palestinas que se instalaron allí al ser expulsadas de Jordania. Desde 1978, el territorio estuvo bajo control de Israel, que invadió el área para combatir a las milicias de la Organización para la Liberalización de Palestina (OLP). Cuando el Tsahal (Fuerzas de Defensa Israelíes) se retiró, en 2000, Hizbulá tomó el control de la zona, de mayoría chií.

El Ejército ha estado ausente de esta zona durante todos esos años, en los que dominaba la lógica de las armas de grupos ajenos a la autoridad central. A finales de los años sesenta, fue el propio Israel quien se opuso al envío de tropas libanesas hacia la región fronteriza, e incluso impidió el paso de sus unidades en Kawkaba. Tras la invasión israelí de 1982, fue Siria la que rechazó una decisión del gabinete libanés para desplegar al Ejército en el sur. Desde 2000, Hizbulá era la autoridad militar y política incontestable en estos dominios. “Esperábamos una decisión como ésta desde hace 40 años”. El diputado y ex embajador del Líbano ante la ONU Ghassan Tueni resumía en esta frase todo el periplo del Gobierno hasta retomar el control del sur.

Lo cierto es que con la recuperación del poder central del área fronteriza con Israel, el panorama político libanés ha experimentado un cambio esencial de envergadura equiparable a la del fin del dominio sirio escenificado a través de la retirada de sus tropas en mayo de 2005. Una de sus consecuencias ha sido la desaparición, al menos en teoría, de los milicianos de Hizbulá en el sur. Apenas se desplegó el Ejército regular libanés, desaparecieron los hombres armados de la milicia chií y no ha vuelto a verse un *kalashnikov* por sus remotas aldeas. El Partido de Dios deberá volcarse, ahora, en sus actividades políticas. En opinión de Nayib Khazaka, periodista de la agencia France Presse en el Líbano, la toma de control del Ejército en la frontera “acabará debilitando a Hizbulá hasta que finalmente le sea difícil justificar la tenencia de armas. El Partido de Dios acabará desarmándose”. La milicia chií ha aceptado al Ejército y se ha mostrado dispuesta a colaborar, un pequeño paso hacia un futuro Partido de Dios sin fusiles.

Pero el desarme de Hizbulá no será fácil de acordar y continuará siendo una de las cuentas pendientes tras esta guerra. Ya con la Resolución 1559 estaba previsto el desarme de todas las milicias, pero ahora la Resolución 1701 ha sustituido a todas las anteriores decisiones de la ONU sobre el Líbano. Sin embargo, los líderes de Hizbulá rechazan ahora debatir la cuestión de su armamento. El conflicto entre Israel y Hizbulá ha interrumpido el

¹ Sobre el papel de la ONU en la guerra en el Líbano ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Richard Falk, “La ONU tras la guerra del Líbano”, pp. 35-40 (N. de la Ed.).

proceso político iniciado tras la muerte del ex primer ministro, Rafik Hariri, en febrero de 2005. Su asesinato provocó una revuelta social que culminó en la retirada de Siria del Líbano y en el fin de su injerencia sobre el “país de los cedros”. A continuación, los políticos libaneses se volcaron en un diálogo nacional que se prolongó durante nueve sesiones de marzo a junio de 2006. En este diálogo, las cuestiones más acuciantes a tratar eran los remanentes del dominio sirio: la continuidad de la presidencia de Emile Lahud y la milicia de Hizbulá. Sin embargo, durante este tiempo de conversaciones ambos problemas no se solucionaron. Lo único que llegó a acordarse fue la necesidad de una estrategia de defensa nacional que debía ser adoptada después del desarme del Partido de Dios. Ahora, el Líbano tendrá que retomar el diálogo tras el punto muerto de estos meses y el riesgo es que tenga que hacerlo desde cero y que el desmantelamiento de la milicia chií sea más complicado debido a la constatación de una amenaza militar israelí constante sobre el territorio, tal y como remarca Hizbulá para mantenerse armado. El líder del Partido de Dios, Hasan Nasrallah, no necesita ahora sentarse a negociar.

Con la recuperación del poder central del área fronteriza con Israel, el panorama político libanés ha experimentado un cambio esencial equiparable al fin del dominio sirio en mayo de 2005

Momento chií

A escala regional, esta guerra ha servido para terminar de fraguar una conexión chií. Como el Líbano, Irán e Irak tienen comunidades mayoritariamente chiíes, lo que ha forjado una franja chií en Oriente Próximo que ahora se ha visto fortalecida y unida por un sentimiento común de resistencia contra Israel. La alianza se prolonga más allá de la comunidad chií, complementándose con las simpatías de Hamas y Yihad Islámica en Palestina. Los hijos de Fátima viven su momento, como destacan muchos expertos. Uno de ellos es Paul Salam, director del Instituto Carnegie para Oriente Próximo de Beirut. “Hemos vivido la era de los cristianos, la de los suníes y ahora es el turno de la era de los chiíes”, observa el analista.² La guerra en el Líbano, desde su punto de vista, ha sido en realidad una guerra contra los chiíes, contra esta parte del pueblo libanés. Así lo han vivido los propios habitantes del sur del país y así lo han subrayado expertos como Salam: “Lo que en realidad hemos vivido es una guerra entre EEUU e Irán”. Un factor que subraya la conexión chií en la región y que no deja de coincidir con la crisis nuclear iraní y un recrudecimiento de la violencia sectaria en el vecino Irak. Un antiguo experto de la Inteligencia estadounidense citado por el periodista

² Rosa Meneses, “La era de los chiíes”, *El Mundo*, 2 de septiembre de 2006.

Seymour M. Hersh, ha calificado los planes de ataque de Israel en el Líbano como “un espejo de lo que EEUU ha estado planeando para Irán”,³ basándose en la estrategia de bombardeos de la OTAN –liderada por Washington– durante la guerra de Kosovo.

La guerra, a pesar de la destrucción que ha generado en el Líbano, no ha vuelto a cristianos y suníes contra el liderazgo chií, como esperaba Israel. Además, ha dado a Hizbulá un poder considerable y más consistente en la calle libanesa. Los chiíes libaneses se sienten históricamente abandonados por el Estado central y buscan otros apoyos fuera de él. No hay más que darse un paseo por los pueblos arrasados del sur para comprobar este sentimiento. En estos pueblos, las banderas amarillas de Hizbulá son la nota de color entre los escombros a que han sido reducidas la mayoría de las casas tras los bombardeos. Hizbulá organiza allí la ayuda y la reconstrucción. Su brazo es tan poderoso que llega a los lugares más inaccesibles. “En el sur, la gente no cree en el Estado. Nunca les ha protegido. No lo hizo durante la invasión israelí ni durante la operación “Uvas de la Ira”, en 1996. Fue Hizbulá quien se hizo cargo de esta gente y eso fue una prueba de fuego. Hasan Nasrala es el único líder que se respeta en el sur: “su hijo Hadi murió luchando contra Israel, ¿qué otro político hubiera permitido a su hijo ir a la guerra? Su prestigio es incalculable”, señala Gaby Jamal, analista político y autor de documentales sobre la sociedad libanesa.

En contrapartida, la influencia chií en la política libanesa es muy precaria y no se corresponde con su poder demográfico. A partir de ahora, los analistas locales prevén un mayor peso de los chiíes en puestos clave de la Administración, el Ejército y el mundo de los negocios, hasta ahora ocupados por cristianos y suníes. Pero aquí se advierte una nueva rivalidad, primero, entre suníes y chiíes, y después, entre las distintas facciones chiíes: Amal y Hizbulá se disputarán el poder. El sentimiento de pérdida y de desolación es muy fuerte entre los chiíes seguidores de Amal, el otro partido chií del que salió el embrión de Hizbulá. “Todo el sur del Líbano ha sido destruido. La ciudad de Bint Jbeil es Stalingrado. Han bombardeado hasta las tumbas. Los que lo han perdido todo ya no tienen nada que perder y se unen para intentar conseguir una victoria, pero ¿qué victoria lograrán si todo el país está destruido?”, reflexionaba durante la guerra Bilal Sharara, jefe de prensa del Parlamento libanés. La batalla de la reconstrucción está servida y tanto Nabih Berri, líder de Amal y presidente del Parlamento, como Hasan Nasrala se disponen a ganarla. Berri está mejor colocado dentro del sistema: tiene la llave para atraer a los chiíes hacia su integración en el Estado. Nasrala tiene el poder de la calle libanesa, las masas chiíes le aclaman tras el comportamiento de Hizbulá en la guerra.

³ Seymour M. Hersh, “Watching Lebanon. Washington’s interests in Israel’s war”, *The New Yorker*, 21 de agosto de 2006.

Fragilidad del Gobierno en el mosaico libanés

El Gobierno libanés es débil y sus estructuras están aquejadas de una fuerte inestabilidad. Desde su creación, el Estado libanés nació frágil. Sus divisiones religiosas tienen demasiado peso en la vida política, que tiende al sectarismo. Cada comunidad gobierna en sus bastiones y entre su población, basándose en un sistema tradicional de liderazgo a través de generaciones de familias y que se prolonga automáticamente de forma hereditaria. Todo ello tiende a debilitar al Estado a favor de grandes familias políticas que se traspasan el poder y el liderazgo indiscutible de sus comunidades: ahí están los Gemayel entre los maronitas, los Hariri entre los suníes o los Yumblatt entre los drusos, con sus respectivos bastiones geográficos y demográficos bien delimitados. Las diferencias en la concepción de una identidad nacional entre las diferentes comunidades tampoco ayudan a crear un Estado sólido. Mientras los maronitas son abanderados de un nacionalismo particularmente libanés y heredero de la antigua Fenicia, los suníes y chiíes se sienten más próximos al nacionalismo árabe e islámico.⁴ Ambas tendencias se han confrontado a lo largo de la historia del Líbano y han actuado como fuerzas centrífugas en cambios históricos como la creación de la República, en 1926, o la guerra civil.

Las particularidades de la sociedad libanesa han sido muy bien aprovechadas por el Partido de Dios en sus feudos del sur y el este del país.⁵ Pero también se han servido del liberalismo económico y han utilizado sus ventajas. Los servicios básicos en el Estado libanés están fuertemente privatizados. Acceder a la sanidad o la educación privadas es muy costoso para las clases medias y para los sectores más humildes. Así, Hizbulá ha creado una amplia red educativa y sanitaria que proporciona asistencia a los más desfavorecidos y que, si bien no son exclusivas para los chiíes, se sitúan en los barrios y áreas geográficas donde esta confesión es mayoritaria. Con ello, el movimiento ha dado cobertura social a la expansión de su ideología política entre las masas. Hizbulá ha logrado convertirse en un Estado dentro del Estado. Ahora, tras la guerra, el movimiento chií contesta abiertamente la autoridad central,⁶ emprendiendo una carrera por conquistar las mentes y corazones de los libaneses víctimas del conflicto.

El Gobierno es ahora extremadamente débil, aunque no habrá una reorganización inmediata del gabinete que dirige Fuad Siniora en nombre de la gran coalición que es el bloque

⁴ Para profundizar en los aspectos que conforman la identidad libanesa, consultar Kamal Salibi, *A house of many mansions. The History of Lebanon reconsidered*, I. B. Tauris, Nueva York, 2003, pp. 19-37.

⁵ Para analizar las relaciones entre Hizbulá y el Estado libanés, ver Lara Deeb, "Hizballah: A primer", en *Middle East Report Online*, 31 de julio de 2006. Para profundizar sobre la organización chií, sus fundamentos político-militares y su evolución, consultar Judith Palmer Harik, *Hezbollah. The changing face of terrorism*, I.B. Tauris, Nueva York, 2005.

⁶ Rosa Meneses, "Hizbulá y el Gobierno se disputan el poder", *El Mundo*, 22 de agosto de 2006.

14 de Marzo.⁷ Sin embargo, a la larga, está destinado a caer. Los llamamientos a reestructurar el Ejecutivo llueven por parte del general Michel Aoun, aliado cristiano de Hasan Nasrallah, e incluso por parte de la propia Hizbulá, que a pesar de participar en él con un ministro y de contar con 14 diputados en el Parlamento, no ha dudado en clamar su dimisión. Las elecciones no han de celebrarse hasta dentro de tres años. Sin embargo, muchos prevén que se adelanten al año que viene, con un batacazo de los herederos de Hariri.

Consciente de todo ello, el propio Siniora admitía a finales de agosto de 2006 la fragilidad de las autoridades y confesaba que, en ciertos aspectos y en áreas geográficas concretas, el Estado libanés tiene un poder “insignificante”. Una de las causas de esta fragilidad la constituye 30 años de dominio sirio, que también dejaron en la burocracia el tremendo lastre de la corrupción. El reto del Ejecutivo es, pues, ingente. Y la lucha por la supervivencia de los históricos “señores” de la política libanesa, como Yumblatt o Gemayel, se intensificará en los próximos años.

Una de las consecuencias sociopolíticas de esta guerra será la redefinición de los papeles de las distintas comunidades religiosas del Líbano. Nuevos balances de poder están por crearse. Nuevas fracturas sociales transformarán el panorama del Líbano. “Todas las comunidades tienen ahora que redefinir sus papeles. Los chiíes no pueden vivir fuera del Estado, los suníes no pueden gobernar solos y los cristianos han cometido el error de creerse los dueños del país. Ahora, es importante que los sectarismos se maticen y que todos interpreten su poder dentro del Estado”, estima Paul Salam. Sin embargo, para llegar a esto es necesario revisar las cuotas de poder otorgadas por los Acuerdos de Taif, que reparte el control del Estado entre cristianos, suníes y chiíes y en el que estos últimos salen muy mal parados.

El balance demográfico entre comunidades ha cambiado, pero nadie sabe trazar exactamente su nuevo paisaje. El último censo data de 1932, cuando los cristianos eran mayoría. Desde entonces, no ha habido acuerdos para embarcarse en un nuevo censo, dado el miedo de los maronitas a constatar su pérdida de influencia. Sin embargo, es notorio –y está constatado por estudios extraoficiales como el que llevó a cabo Nicholas Zaidan en 1984– que los chiíes son la primera fuerza confesional, seguidos de los suníes y los maronitas, que han pasado a representar entre el 23 y el 30% de la población.

El recelo contra los chiíes aumenta entre las minorías cristiana y drusa, a quienes tampoco satisface la actual configuración de poder. A cambio de perder influencia política a

⁷ Las Fuerzas 14 de Marzo están formadas por una coalición heterogénea de partidos confesionales que van desde el Movimiento Futuro, liderado por la familia Hariri (el clan suní predominante en el Líbano), al Partido Socialista Progresista, de su aliado druso Walid Yumblatt, pasando por los cristianos liberales de la Unión Cristiana Qumat Shahwan y la derecha maronita de las Fuerzas Libanesas. El componente secular más importante del 14 de Marzo lo constituye el Partido de la Izquierda Democrática, creado por el periodista del diario *An Nahar* Samir Kassir, asesinado por los sirios en 2005.

favor de los suníes, pretenden conservar su férreo control económico y cultural, con tal de que el país siga siendo el más liberal y cosmopolita de Oriente Próximo. El peligro, ahora, es que el auge chií pueda ser capaz de matizar la modernidad libanesa a favor de un sentimiento tradicionalista más acorde con esta secta del islam. Los grandes perdedores serán probablemente los drusos, cuyo liderazgo se verá debilitado. El propio Yumblatt acusa una tendencia que le margina del poder, sintiéndose con las manos atadas e incapaz de intervenir para resolver el conflicto. “Podríamos haber evitado el desafío de los israelíes. Cuando las potencias que luchan en el Líbano son tan poderosas ¿qué puedo hacer yo? Prefiero mantenerme al margen de este conflicto. Es un juego de poderes internacionales”.⁸ La desazón y el desasosiego que transmite Yumblatt parecen anunciar el desgaste del histórico líder de los drusos y de toda su comunidad, que supone el 7% de la población libanesa pero que tiene un poder económico considerable. “El nuevo panorama político, Yumblatt es el gran perdedor; está destinado a desaparecer”, apunta Gaby Jamal. Mientras, la rivalidad entre suníes y chiíes es cada vez más evidente hasta el punto que algunos se atreven a hablar de una próxima guerra civil entre ambas comunidades mientras que otros la comparan con el enfrentamiento que vivieron en los peores días de confrontación civil palestinos y maronitas. Pero por ahora, los riesgos de que el Líbano se embarque en una nueva guerra civil son muy remotos: aparte de la fractura social entre centro y periferia, las estadísticas muestran que las relaciones intercomunitarias no están tan dañadas tras esta guerra como cabría esperar.

Pese a las intenciones del Ejército israelí de debilitar a Hizbulá, socavar sus apoyos en la sociedad libanesa y forzar su desarme, los resultados han sido bien distintos

La receta para solucionar el caos que provoca que la política esté fuertemente marcada por la adhesión a una comunidad y a una confesión religiosa es tan sencilla en la teoría como difícil de aplicar. La clave es un nuevo pacto nacional que establezca las bases del Estado no sobre la religión sino sobre la forja de una identidad libanesa que dé lugar a un Estado verdaderamente laico. Sin embargo, los líderes del pasado, los “señores de la guerra” reconvertidos en políticos, los clanes y familias político-religiosas-tribales con intereses diferentes y a veces enfrentados impiden la consolidación de una identidad libanesa. En el Líbano, el futuro siempre pertenece al pasado.

⁸ Rosa Meneses, “Entrevista con Walid Yumblatt”, *El Mundo*, 6 de agosto de 2006.

Un sentimiento de pérdida

La sensación generalizada en el pueblo libanés –que esta guerra ha constatado– es que el país es siempre un campo de batalla para resolver por las armas las rivalidades exteriores. Tras un mes de conflicto, ninguno de los contendientes puede declararse claramente vencedor. Israel no ha logrado desarmar a Hizbulá ni siquiera ha minado sus apoyos en la sociedad libanesa. La liberación de los dos soldados israelíes capturados por la milicia chií el 12 de julio, que fue el detonante aparente de la guerra, tampoco se hizo efectiva con la instauración del alto el fuego ni inmediatamente después. Tampoco ha logrado crear una zona tapón al sur del río Litani, como preveía durante la contienda.

Por su parte, Hizbulá tendrá que responder ante su pueblo por toda la devastación causada por su enfrentamiento con Israel. El problema más acuciante que tendrá que resolver el Líbano y en consecuencia el liderazgo chií será la crisis humanitaria y el problema de los refugiados. Con un millón de refugiados y desplazados internos en tan sólo un mes, el reto es ahora recolocarlos y hacer posible que vuelvan a sus casas de los barrios del sur de Beirut y las áreas del sur del Líbano. Posibilitando el regreso de los refugiados a la frontera con Israel, Hizbulá ha impedido que Israel cree una franja de “tierra de nadie” de 20 kilómetros, como pretendía. Mientras los pueblos bombardeados son reconstruidos por la maquinaria del Partido de Dios, los desplazados han vuelto a sus tierras. El movimiento chií esperaba culminar la reconstrucción en tan sólo seis meses con sus propios medios, aunque finalmente ha aceptado la ayuda árabe y europea ante la imposibilidad de afrontarlo solo.

Sin vencedores claros, lo único que parece obvio es que el país ha sido devastado y devuelto dos décadas atrás en el tiempo. Justo cuando comenzaba a recuperarse de sus 15 años de guerra civil, el “país de los cedros” deberá ahora emprender una nueva reconstrucción, como si el destino del Líbano se escribiera siguiendo el mito de Sísifo.

El esfuerzo de reconstrucción ha de ser ingente: autopistas, puentes, plantas de energía, el aeropuerto de Beirut, los puertos, las redes de telecomunicaciones y de electricidad y agua han sido destruidos o parcialmente dañados. Los economistas locales cifran en 7.800 millones de euros el esfuerzo financiero para reconstruir edificios e infraestructuras, proveer indemnizaciones y ayudar a miles de empresas al borde de la quiebra. El coste de la guerra se cifra en casi 4.000 millones de euros, el 23,5% del PIB del país. Tan sólo las pérdidas por infraestructuras básicas se calculan en 2.000 millones de euros. La diferencia se ha desvanecido con la fuga de turistas y de inversiones y la ausencia de actividad empresarial durante un verano que se prometía espléndido.

Los cálculos del gobernador del Banco del Líbano, Riad Salameh, prevén un escenario desalentador. La tasa de crecimiento del país podría ser del menos 5% si se cumplen sus

peores vaticinios.⁹ La deuda exterior del país es una de las más asfixiantes del mundo: 30.000 millones de euros alcanzó en abril de 2006, el 183% del PIB. Ahora, puede catapultarse hacia un nuevo record. Lo mismo ocurrirá con la inflación, que había logrado estabilizarse por debajo del 4% apenas antes de la guerra, después de haber alcanzado el 120% en 1992, justo al acabar la guerra civil. Debido a la crisis bélica y al bloqueo israelí Salameh ha revisado la tendencia hasta el 7%.

Lo peor, las pérdidas humanas: sólo las compensaciones por cada uno de los casi mil fallecidos se estiman en más de 1.500 millones de euros. Los ciudadanos no disponen de seguros de vida, una tradición que en el Líbano se ha revelado inútil ante los avatares de las guerras sufridas una y otra vez. Los seguros son inservibles en esta parte del mundo: no contienen cláusula de guerra.

Otros daños tangenciales en la población será un aumento de la emigración. La subida del desempleo rozaba justo después del alto el fuego el 20%, diez puntos más que antes de la guerra. Pero los expertos opinan que la cifra no refleja la realidad, ya que el incremento de la emigración hace que los números de la cola del paro no parezcan astronómicos. Según cálculos del gobernador del Banco del Líbano, Riad Salameh, 260.000 personas emigraron en un mes, coincidiendo con el conflicto bélico, el 5% de la población.¹⁰ Muchos no volverán: con los países del Golfo en plena expansión económica, la mayoría se instalarán en las pujantes petromonarquías, donde los trabajadores libaneses gozan de prestigio como mano de obra cualificada. La fuga de cerebros que drena el país desde hace décadas seguirá llevándose los talentos fuera del Líbano,¹¹ repercutiendo de forma importante en su desarrollo.

Con todo, la disparidad económica está llamada a aumentar en los próximos años. Según la ONU, el 25% de las familias libanesas viven con menos de 500 euros al mes y más del 5% está en la “absoluta pobreza”. Los desposeídos que un día acudieron a la llamada de Hizbulá serán más tras esta guerra: más de un millón de personas se encuentra ahora en situación vulnerable, sin casa y sin trabajo.

Los
seguros de
vida son
inservibles
en esta
parte del
mundo: no
contienen
cláusula de
guerra

⁹ *El Mundo*, 4 de septiembre de 2006.

¹⁰ Entrevista personal con el gobernador del Banco del Líbano, Riad Salameh, realizada en el Líbano en agosto de 2006.

¹¹ Declan Walsh, “Lebanon braindrain”, *The Guardian*, 30 de agosto de 2006.

Pero, no todo es negro en el panorama libanés. Daud Sayegh, consejero del ex primer ministro asesinado Rafik Hariri que actualmente ejerce de asesor de su hijo Saad Hariri, aún conserva el optimismo: “No somos prisioneros de esta situación. La desesperación no es una fatalidad. La guerra ayudará a llegar a una solución para el Líbano. Creo que ésta será la última guerra que vivirá el Líbano. Este país debe permanecer al margen de los intereses extranjeros de la zona. Esta guerra nos ha destrozado porque ha acabado con todo lo que habíamos logrado reconstruir desde el fin de la guerra civil pero la sociedad libanesa es más fuerte”.¹² Ahora, es tiempo de volver a empezar, aunque para los libaneses, la sensación de que esta guerra no ha acabado es aún muy fuerte.

¹² Entrevista personal con Daud Sayegh, asesor de Saad Hariri, realizada en el Líbano en agosto 2006.

**La protección de las minorías en Kosovo:
un asunto pendiente**

Eva Ciuk

125

Identidades

La protección de las minorías en Kosovo: un asunto pendiente

En octubre de 2005 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas anunció el comienzo de las negociaciones que otorgarán a Kosovo su estatus final. El paso más importante desde que se instituyera en 1999 la administración internacional —la Misión Interina de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK)—, se ha dado sin haber cumplido con uno de los prerequisites fundamentales: la protección de los derechos de las minorías étnicas. La situación de los derechos humanos en Kosovo es dramática. Entre las minorías prevalece el sentimiento de inseguridad debido a la falta de libertad de movimiento, a la discriminación en todos los campos y al fracaso del sistema de justicia.

A más de siete años de la instauración de la administración internacional en Kosovo, la situación de las minorías continúa siendo preocupante. Mientras expertos en asuntos internacionales discuten sobre el futuro estatus de Kosovo, la sociedad de la provincia, que sigue estando bajo la soberanía de la República de Serbia, manifiesta rasgos de un sistema de segregación y división étnica. La integración y el diálogo entre los diferentes grupos étnicos son inexistentes y sólo refleja los objetivos que aparecen en la mayoría de los proyectos de miles de organizaciones no gubernamentales financiadas con gran generosidad por la comunidad internacional. En Kosovo se denuncia la falta de libertad de movimiento y que las condiciones de seguridad no están garantizadas para todos.

A siete años del fin del conflicto, que se supone detuvo la limpieza étnica por parte de los soldados serbios primero y, en un segundo momento (durante los bombardeos de la OTAN), por parte de los guerrilleros albaneses del Ejército de Liberación del Kosovo (ELK), siguen existiendo ciudades, barrios y pueblos étnicamente puros. Todavía hay enclaves protegidos por las fuerzas de paz de la OTAN —las Kosovo Forces (KFOR)— que, con *check points* alrededor de los centros poblados por un grupo étnico no dominante (es decir, no albanés), impiden cualquier contacto entre diferentes grupos étnicos y aumentan el aislamiento de las minorías.

Eva Ciuk es especialista en Información Internacional y Países del Sur. Actualmente trabaja en proyectos de comunicación sobre los romas y con la minoría eslovena en Italia

Fracaso de las organizaciones internacionales

Para poner fin a la campaña de limpieza étnica liderada en la década de los noventa por el difunto presidente serbio Slobodan Miloseviç y, para poner fin a las tensiones interétnicas que hicieron estallar la guerra en 1998 entre serbios y albaneses, las fuerzas de la OTAN condujeron una violenta campaña militar bajo el argumento de la defensa de los derechos humanos de las minorías.¹ Desde junio de 1999, Kosovo está bajo la administración interina de Naciones Unidas (MINUK).² Esta misión implicó la colaboración de los considerados máximos expertos en materia de derechos humanos y de minorías en el mundo, provenientes de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y de la misma Unión Europea (UE). Pero, en siete años de misión, estos expertos no han sido capaces de crear la base para el desarrollo de una sociedad multiétnica, política y socialmente estable, cuya condición principal es la protección real de los derechos de las minorías.

La misión internacional de la ONU en Kosovo no ha podido imponer al gobierno local una política de integración, a pesar de haber redactado los instrumentos legales internacionales fundamentales para la protección de los derechos humanos de las minorías

La misión internacional de la ONU en Kosovo no ha podido imponer al gobierno local (Provisional Institution of Self Government, PISG) una política de integración, a pesar de haber redactado casi todos los instrumentos legales internacionales fundamentales para la protección de los derechos humanos de las minorías.³ Por su parte, la OSCE, que representa uno de los pilares de la MINUK, es una organización con un profundo conocimiento

¹ Entonces fueron los albaneses quienes fueron definidos por la comunidad internacional como las víctimas de la represión serbia.

² La Misión Interina de Naciones Unidas en Kosovo (MINUK) tiene una estructura bastante compleja regida por cuatro pilares. La MINUK es responsable para la administración civil, el ACNUR para la reconstrucción, la OSCE para la constitución de instituciones y la UE para el desarrollo económico. La OTAN, que desplegó en la provincia las tropas multinacionales (KFOR) responsables del orden, la seguridad y la protección de las minorías étnicas, opera de manera totalmente independiente de la MINUK. La misión está encabezada por el representante especial del Secretario General de la ONU, Joachim Rucker, que instituyó en 2001 el sistema conocido como el Provisional Institution of Self Government (PISG), que representa el gobierno local, es decir la Asamblea de Kosovo. El objetivo principal de Rucker, que todavía detenta el poder de decisión sobre la mayoría de los desarrollos políticos, es crear condiciones democráticas para la transferencia de sus competencias al gobierno local.

³ La ONU dispone de un grupo de expertos en minorías, el Working Group on Minorities, con sede en Ginebra, que hace monitoreo de la situación de los derechos de las minorías en diferentes contextos geopolíticos. La misma organización ha aprobado en 1992 la Declaración de los derechos de todas las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (UNDM).

de métodos para implementar instrumentos institucionales de protección de los derechos de las minorías para la resolución y la prevención de los conflictos. Tampoco la diplomacia de su agencia especializada, el Office of the High Commissioner on National Minorities, fundado en La Haya en 1992, ha sabido imponer el cumplimiento de la protección de las minorías, uno de los prerequisites fundamentales para las negociaciones sobre el estatus final de Kosovo.

Las agencias de dichas organizaciones han creado varias estructuras institucionales locales responsables de la integración y la protección de los grupos minoritarios. Aunque se han redactado muchos documentos legales en favor de las minorías, hasta hoy no se ha visto ningún cambio significativo. En octubre de 2005, el Comité consultivo para la implementación de la Convención-marco de protección de las minorías nacionales, órgano del Consejo de la UE para los derechos humanos, se vio obligado por primera vez a efectuar una visita de monitoreo a un territorio administrado por la ONU. El informe, que contiene el análisis de la situación de las minorías, denuncia abiertamente la falta de implementación de dicha Convención por parte de los órganos políticos locales e internacionales y el consecuente desarrollo de un sentimiento general de inseguridad y pérdida de confianza en todas las instituciones por parte de la población minoritaria.⁴

Las negociaciones que otorgarán el estatus final a Kosovo empezaron sin haber cumplido con los prerequisites fundamentales para la construcción de un futuro estable en una sociedad multiétnica y democrática. La posibilidad de cada grupo étnico de hablar libremente la propia lengua, de practicar su propia religión y ejercer su propia cultura, y participar en el desarrollo político y social de su propio país, siguen siendo derechos garantizados sólo por documentos legales que no se respetan. La cuestión de las minorías sigue teniendo una importancia secundaria en las negociaciones sobre el estatus de Kosovo que se celebran en Viena, lo que no llevará a una solución sostenible para una región que lucha por salir de una situación de estancamiento político, social y económico.

La minoría serbia y las otras minorías

El concepto de minoría, que define un grupo “no dominante” en la sociedad que posee un rasgo distintivo de naturaleza “étnica, lingüística y religiosa” o un grupo perteneciente a un origen nacional tal que lo diferencia de una o varias maneras del resto de la población, es una definición que en Kosovo no se aplica exclusivamente a la comunidad serbia. Aunque

⁴ “Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Opinion on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Kosovo (adopted on 25 November 2005)”, ACFC/OP/II(2005)004, Estrasburgo, 2 de marzo de 2006.

la composición étnica continúa siendo objeto de debate (debido a que el último censo fue efectuado en 1981 y el de 1991 fue boicoteado por los albaneses), existe un consenso general sobre el porcentaje aproximado de cada grupo: el 90% de la población de Kosovo está representado por la mayoría albanesa, el 6% son serbios, el 1,9% bosnios y goranis, el 1,7% romas, ashkalias y egipcios, el 1% turcos y el 0,2% croatas.

Muchos expertos denuncian la actitud de la comunidad internacional de no dar a los grupos minoritarios el mismo tratamiento. En numerosas ocasiones, sobre todo durante las negociaciones, se separó la situación de la minoría serbia de la de las “otras” minorías, otorgándoles así un estatus de grupo étnico de segunda clase y fortaleciendo un sistema de división y segregación.

Para los serbios, Kosovo es la cuna histórica de su pueblo, además de la sede de la Iglesia Ortodoxa Serbia, en la ciudad de Pec. De los 65.000 serbios que hoy viven en Kosovo, la mayoría está concentrada en municipalidades mono-étnicas en Grañanica y en el norte de la ciudad dividida de Mitrovica, donde surgió un sistema paralelo administrado directamente por Belgrado. En cambio, una parte de la comunidad serbia aceptó la administración internacional y tiene 20 representantes en la Asamblea de Kosovo y un ministro en el PISG.

En la década de los noventa, a través del principio de auto-identificación, los romas se definieron en tres grupos: roma, ashkalia y egipcio. Tras los bombardeos de la OTAN, los que hablan albanés se definieron como ashkalias y egipcios (con orígenes en Egipto), tratando de escapar de la violencia étnica contra los romas (hablan romanés y serbio), percibidos como colaboradores de los serbios. Estos grupos representan la categoría más vulnerable en Kosovo, habiendo sufrido en todas las épocas discriminación en todos los campos.

Los 35.000 bosnios que viven hoy en Kosovo (100.000 en 1991) son musulmanes que hablan una variante del idioma serbio. Mientras la comunidad internacional los denominó *muslim slavs*, ellos prefieren identificarse como torbesh o bosnios. Respecto de los goranis, también *muslim slavs*, de los 12.000 que vivieron en Kosovo antes de 1999, hoy sólo quedan 6.000 y están concentrados en la región de Gora. De los 3.000 croatas —grupo étnico de religión católica— que vivían en Kosovo en 1999, sólo se quedaron 400, y viven en Janjevo, Lipjan y Letnica.

La Constitución de 1974 otorgó al turco el estatus de idioma oficial. Durante el conflicto, la comunidad turca, concentrada principalmente en la ciudad de Prizren, mantuvo una posición neutral. La comunidad turca tiene 6 representantes de su partido —el GP 6+ Group— en la Asamblea de Kosovo, que solicitan la protección de sus derechos como minoría.⁵

⁵ Las otras minorías también tienen sus representantes en la Asamblea de Kosovo, compuesta por 120 miembros, de los que 100 son sujetos políticos a elección directa y 20 son representantes de las comunidades minoritarias. De esos 20 puestos,

Instrumentos legales de protección y representación

La protección y promoción de los derechos humanos y la creación de condiciones de seguridad para el retorno de los desplazados internos y de los refugiados fueron las principales responsabilidades de la MINUK. Ya en 1999, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) y la OSCE crearon la agencia *ad hoc* Task Force on Minorities, que trató de definir estrategias de resolución de problemas clave de las minorías. La actividad de esta agencia nunca contó con la participación de los representantes de las minorías y, excepto algunas rápidas resoluciones ante emergencias monitoreadas por la KFOR, la Task Force no ha sido capaz de desarrollar e implementar las políticas de la MINUK.

Al mismo tiempo, la MINUK abrió en septiembre de 1999 la Oficina de Cuestiones Civiles de las Minorías, renombrada en 2000 como Oficina de las Comunidades Locales. La oficina cerró por falta de entendimiento entre el Gobierno kosovar y varias agencias de la ONU. En cambio, surgió en 2001 la Oficina para los Retornos y las Comunidades, que sustituyó al ACNUR en la coordinación de las políticas de retorno y, en general, de las cuestiones que afectaban a las minorías.

El PISG también creó varias estructuras para la protección de las minorías que fracasaron en su objetivo. La Asamblea de Kosovo constituyó un Comité por los Derechos e Intereses de las Comunidades y, a nivel de las municipalidades, el Comité de las Comunidades. A pesar de algunas experiencias positivas, estas estructuras no han contribuido a frenar la discriminación de grupos minoritarios.

Las únicas experiencias positivas de la MINUK fueron la integración de un experto en materia de minorías en el Departamento de Sanidad y Bienestar Social, la creación de la Sección para la Integración Judicial, que mejoró el acceso de las minorías al sistema judicial, y la institución en 2000 del Defensor Civil, con el poder de investigación de la MINUK, pero que fue destituido en 2006. Un paso adelante podría representar también la aprobación en septiembre de 2004 de la Ley contra la discriminación, pero no empezó a aplicarse hasta apenas dos años después.

Inseguridad y violencia étnica

La existencia de todas estas estructuras no pudo impedir los graves hechos de marzo de 2004, el mayor estallido de violencia étnica por parte de los kosovares albaneses de la

10 están reservados para los serbios y otros 10 para las otras comunidades: 4 para los romas, 3 para los bosnios, 2 para los turcos y 1 para el representante de los goranis.

posguerra.⁶ Nadie ha sido capaz de poner fin a las continuas campañas de intimidación verbal y física contra las minorías. Para evitar ulteriores estallidos de violencia étnica se apoyaron sistemas de protección que, lejos de proporcionar ocasiones de contacto y de diálogo entre los diferentes grupos étnicos, fortalecieron un sistema de verdadera segregación. El sentimiento general de inseguridad y miedo obligó a las minorías amenazadas a refugiarse en áreas mono-étnicas y a no poder gozar del derecho fundamental a la libertad de movimiento, lo que implica también la imposibilidad de acceder, sin escoltas de la KFOR, a los servicios básicos como la sanidad, la educación, el empleo, etc.

A pesar de que dicha situación fue denunciada por varias organizaciones de derechos humanos, las estrategias para la mejora de dichas condiciones erraron y resultaron tener difícil implementación. La comunidad internacional parece ignorar las raíces de la segregación y los consecuentes estallidos de violencia e intolerancia de las diversidades étnicas. Lo que ocurrió en marzo de 2004 es un ejemplo emblemático: las minorías perdieron la ya escasa confianza en las instituciones y, sobre todo, en el sistema judicial que no manifiesta la voluntad de perseguir estos crímenes.

El fracaso de las políticas de protección de las minorías por parte de la comunidad internacional es evidente. Tras el estallido de violencia étnica contra las minorías en marzo 2004, el Representante Especial de la ONU, Harri Holkeri, declaró: "El concepto del Kosovo multiétnico que la comunidad internacional trató de implementar en los años recientes ya no es sostenible".⁷ Hoy, la comunidad internacional parece haber llegado a la conclusión de que hay que cambiar de actitud. Uno de los pasos más concretos fue la decisión de abrir las negociaciones que permitirán a Kosovo solucionar el vacío político y consecuentemente social y económico. A pesar de este aparente cambio, las negociaciones empezaron el 20 de febrero de 2006 en Viena, bajo la mediación del máximo enviado de la ONU el ex presidente finlandés Martti Ahtisaari, sin ofrecer a las minorías garantías de una participación activa en las decisiones sobre el futuro de su provincia.

La exclusión de las minorías en las negociaciones

Todos los sujetos llamados a debatir el estatus final de Kosovo parecen coincidir con las recomendaciones del enviado especial de Naciones Unidas, Kai Eide, que en octubre de

⁶ El 28 de enero de 2004, durante el Stockholm International Forum, una de las mayores conferencias internacionales que tuvo lugar, los delegados de la MINUK declararon el éxito de sus políticas de resolución de conflicto y de protección de minorías. Poco después, Kosovo vivió uno de los peores momentos de la posguerra. Los ataques a las minorías duraron tres días, entre el 15 y el 19 de marzo de 2004, y murieron 19 personas, 900 fueron heridos, 4.500 desplazados y 700 casas, 30 iglesias y 3 monasterios serbio-ortodoxos fueron quemados. Los sujetos internacionales fracasaron en su objetivo de proporcionar seguridad y protección, demostrando sólo la capacidad de evacuar a la población.

⁷ Aidan Hehir, "Kosovo five years later", *Zmagazine Online*, Woods Hole, Massachusetts, junio de 2004, Vol. 17, N° 6, en <http://zmagazine.org/June2004/hehir0604.html>

2005 redactó el informe sobre la preparación de Kosovo para las negociaciones. Entonces declaró: “Con (al lado de) Belgrado y Pristina, los serbios kosovares tienen que ser parte de este proceso”, y añadió que “hay que buscar también mecanismos para implicar a las comunidades menores”. Las mismas opiniones fueron expresadas por el Comité consultivo para la implementación de la Convención-marco de protección de las minorías nacionales y los principales actores reunidos en Viena: la Oficina del enviado especial del Secretariado General para el proceso del estatus futuro de Kosovo (UNO-SEK) y el Grupo de Contacto constituido *ad hoc* por seis países: Reino Unido, Francia, Italia, Alemania, EEUU y Rusia.

Aunque la participación política de los representantes de los grupos minoritarios en las negociaciones es un punto de partida clave para poder llegar a una solución sostenible en el tiempo, la comunidad internacional no ha creado mecanismos para garantizar su presencia en Viena. La Delegación para las negociaciones de Kosovo rechazó sistemáticamente cada solicitud de participación presentada por parte de las minorías. El gobierno local instituyó en noviembre de 2005 un Comité Consultivo para las Minorías, un cuerpo que no tiene ningún poder decisorio y que sólo puede expresar opiniones y recomendaciones exclusivamente sobre cuestiones de minorías. Además, dicho comité está liderado por un periodista albanés muy bien conocido en Kosovo, Veton Suroy. Una figura ambigua a la que es difícil exigir que priorice los derechos de las minorías cuando éstos estén en contradicción con los intereses de la mayoría albanesa.

El sentimiento de inseguridad obligó a las minorías amenazadas a refugiarse en áreas mono-étnicas

Independencia y autonomía

Respecto de las negociaciones, la delegación de los albaneses kosovares sigue firme en su determinación de llegar a la independencia, mientras que los serbios kosovares y Belgrado rechazan esta alternativa con la argumentación de que es impensable renunciar a una provincia que ellos consideran intrínsecamente unida a su historia, religión e identidad.

Mientras las dos partes no logran encontrar ningún punto de encuentro, muchos han sido los expertos que concibieron una independencia sin ambigüedades, como una probable salida estable y a largo plazo a la problemática en la región. El director de la organización para Kosovo del International Crisis Group (ICG), Alexander Anderson, declaró: “El asunto clave es la creación de un Kosovo que tenga mejores posibilidades de alcanzar estabilidad y

desarrollo, aunque la imposición de la independencia pueda ser dolorosa a corto plazo". En su reciente informe, el ICG señala que en el caso de que la comunidad internacional imponga un plan de independencia, aunque condicionada o limitada, la mayoría de albaneses kosovares debería ofrecer un "paquete" de derechos a los serbio-kosovares y otras minorías en al menos tres áreas: la participación en las instituciones, la descentralización y la herencia cultural y religiosa.⁸

Durante la sesión sobre los derechos de las minorías, celebrada el 8 de agosto en Viena, los debates se concentraron en torno al estatus de los serbios en Kosovo. Los representantes de los serbios-kosovares boicotearon dicha sesión argumentando que ellos nunca aceptarán ser tratados como minoría en su propia tierra. Esta posición fue apoyada también por los delegados de Belgrado. El representante del presidente serbio Boris Tadić, Dusan Batkovič, explicó a los periodistas que ellos nunca aceptarán los "resultados de la limpieza étnica que ocurrió después de junio de 1999, cuando más del 60% de los serbios fueron expulsados de Kosovo".⁹

El asesor del UNOSEK, Bernhard Schlagheck, condenó la actitud de Belgrado afirmando que Serbia perdió la oportunidad de ser parte de un proceso de crucial importancia para todas las comunidades de Kosovo. Una vez más, la sesión se cerró sin dar una respuesta concreta a las cuestiones debatidas. "Las delegaciones de Belgrado y de Pristina sólo han reafirmado sus posiciones en diferentes campos", asintió Schlagheck. "Pero éste (el de los derechos de las minorías) fue el obstáculo mayor y no hemos hecho ningún progreso importante", añadió.¹⁰

Otro tema de debate sigue siendo la cuestión del autogobierno, es decir, la descentralización como una de las posibles soluciones a los problemas de las minorías, solución contemplada más desde el enfoque de la minoría serbia que de las otras. Belgrado, que ha hecho sabotaje de las instituciones provisionales a través de los serbios kosovares, aspira a establecer municipalidades en zonas de Kosovo donde los serbios son mayoría y tomar el control sobre los sistemas judicial, policial, educativo y sanitario. La reacción de los albaneses es de preocupación ante el temor de que estas municipalidades se conviertan en entidades directamente relacionadas con el Gobierno de Serbia. El plan de descentralización está contemplado también en el *draft paper* del UNOSEK. En cambio en esta sección no hay ninguna referencia a medidas contra la discriminación de las minorías que seguirían viviendo en un sistema de segregación, reforzado por la institución de municipalidades mono-étnicas.

La comunidad internacional tiene como objetivo principal otorgar antes del final de 2006

⁸ "Kosovo's Final status", en www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3225&l=1

⁹ "Kosovo Serbs reject minority status, boycott Vienna talks", *AFP*, 8 de septiembre de 2006.

¹⁰ Blerta Foniqi, "Kosovo talks founder on minority rights", *Southeast European Times*, 10 de agosto de 2006.

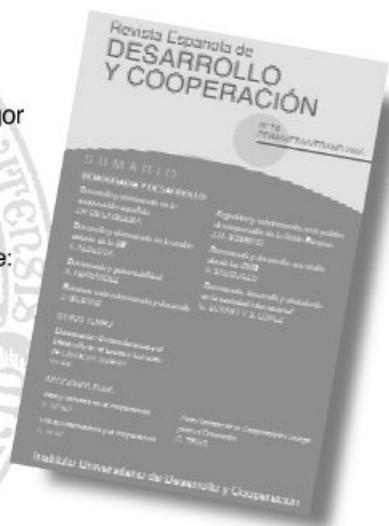
una solución estable y duradera para Kosovo. La única garantía para la sostenibilidad de tal salida sólo puede ser la creación de un sistema de integración y no de segregación, donde la participación de la población entera, sin distinciones entre etnias, mayorías y minorías, mayores o menores, esté garantizada por un sistema jurídico efectivo y eficaz. Si la comunidad internacional no construye canales de participación activa para los representantes de todos los ciudadanos kosovares, se llegará otra vez a implementar soluciones temporales. La mejor forma de proporcionar a Kosovo una estabilidad a largo plazo es crear las bases para una sociedad integrada que respete las diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas y culturales.

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) presenta la **Revista Española de Desarrollo y Cooperación** como un espacio abierto y plural a quienes desean contribuir desde el rigor y la calidad científica al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional

La Revista dedica fundamentalmente sus páginas al estudio y análisis de:

- Políticas española y europea de cooperación y ayuda al desarrollo
- Nuevos enfoques de instituciones e instrumentos de cooperación y ayuda al desarrollo
- Estudios de casos y presentación de experiencias
- Relaciones de Europa con América Latina y el Magreb
- Cooperación descentralizada
- Organizaciones no gubernamentales
- Políticas sectoriales
- Metodologías de formulación y evaluación



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | | | |
|--|---------------|--|-------------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 3.000 pesetas | <input type="checkbox"/> Europa | 20 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 5.000 pesetas | <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 25 dólares U.S.A. |

Datos personales

Nombre y apellidos _____

Dirección _____

Código postal _____ Ciudad _____

Provincia _____ País _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción sera:

- Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____

Dirección de la Agencia _____

Código Postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad	Código sucursal	Dígito control	Número de cuenta
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Fecha _____ Firma _____

Enviar a:

IUDC-UCM, Donoso Cortés, 65. 6ª planta. 28015 MADRID, ESPAÑA
Tel: 91 394 64 03, Fax: 91 394 64 14, e-mail: iudcucm@euomax.sim.ucm.es
<http://www.ucm.es/INFO/IUDC>

Entrevista a Sergio Morales:
“En Guatemala es imposible juzgar a nadie”

José Zepeda

137

Entrevista

JOSÉ ZEPEDA

Entrevista a Sergio Morales: “En Guatemala es imposible juzgar a nadie”

Guatemala, es uno de los países más violentos de América Latina y continúa arrastrando heridas abiertas de un conflicto cuya paz firmada parece no llegar nunca. Por su parte, el Estado se muestra incapaz de combatir el crimen. Sergio Morales Alvarado, procurador de los derechos humanos de Guatemala, denuncia con coraje una realidad con cuyo trabajo, a pesar de la inseguridad y las dificultades, pretende cambiar. Entre los objetivos de la Procuraduría están crear el Museo de la Verdad Histórica y la construcción del Monumento para la Dignificación de las Víctimas. Unos objetivos nada fáciles en un país en el que las instituciones de Justicia no responden a los principios que defienden.

Pregunta: La espiral de violencia que se vive en Guatemala es tan grave que ha llevado a algunos sectores a recordar los tiempos de la contrainsurgencia. ¿Cree que es exagerada la comparación?

Respuesta: No. En los últimos cuatro años han sido asesinadas más de 21.000 personas; más de 2.600 eran mujeres y cerca de 1.500, niños. Estas cifras superan la media del conflicto armado interno. Evidentemente, hoy Guatemala tiene más habitantes que durante la guerra. Entonces éramos seis millones y había alrededor de 4.313 personas asesinadas al año, es decir, entre 12 y 13 al día. Actualmente, la proporción es de 5.000 asesinatos anuales y 14 diarios. Según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), más de 10 personas asesinadas por cada 100.000 habitantes es una epidemia. En Guatemala, la media es de 42 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Esto demuestra la magnitud de la violencia, que no sólo se mide desde una perspectiva cuantitativa, sino también cualitativa.

La violencia se desarrolla especialmente entre jóvenes de 17 a 27 años y, aunque afecta a muchas mujeres, es el doble de frecuente entre los

José Zepeda es director del servicio latinoamericano de Radio Nederland

hombres. Sin embargo, lo que marca una diferencia sensible entre ambos sexos es que la mujer muere con más dolor que el hombre, porque casi siempre su muerte va acompañada de una relación directa del victimario con la víctima, que muchas veces fallece después de ser violada, estrangulada o torturada. Por el contrario, el hombre generalmente muere de un disparo, sin que exista una relación directa entre el asesino y la víctima.

Así que no solamente se ha producido un aumento cuantitativo de la violencia, sino que además ha variado la manera de matar. Esto es muy grave porque, por un lado, demuestra la ineficacia de las fuerzas de seguridad a la hora de garantizar a la población su seguridad y, por otro, lleva a pensar en una responsabilidad por omisión. No es posible que se mate a grupos y no exista ninguna respuesta del Gobierno más allá de levantar los cuerpos y proceder a su entierro.

P: En febrero de 2006 usted presentó al Gabinete de Seguridad de Guatemala una serie de recomendaciones. Quisiera apuntar algunas de ellas y saber cuál ha sido su destino. Comenzaré con el tema de la “limpieza social”, que es una especie de eufemismo que esconde el asesinato fundamentalmente de niños de la calle. ¿Me equivoco?

R: No se equivoca. En Guatemala se ha creado un prejuicio muy peligroso en contra de los jóvenes que consiste en identificar los hechos delictivos con actuaciones de lo que se denominan maras o pandillas juveniles. En realidad, los delitos de los pandilleros se aproximan al 10% del total, mientras que el otro 90% son cometidos por otras personas.

Este prejuicio, que ha sido manejado a nivel nacional, ha generado el sentimiento de que hay que matar a todos los que integran una mara. Esto ha sido recogido por grupos e incluso por algunos candidatos a la Presidencia de la República que reclaman mano dura para solucionar los problemas nacionales. Como resultado se está matando a muchos jóvenes que, por el simple hecho de estar tatuados, son víctimas de una violencia ciega fundada en ese prejuicio.

En este tipo de asesinatos no participan únicamente grupos paramilitares, sino también agentes de la Policía Nacional Civil. Solicitamos la reunión del Gabinete de Seguridad porque habíamos constatado alarmados el asesinato de siete personas que fueron tiradas a una cuneta. Para hacer esto, como mínimo se necesitan 30 personas que se encarguen de la captura y la ejecución. Las víctimas no fueron asesinadas en esa cuneta, lo que significa que estuvieron detenidas en algún lugar y que, para trasladarlas, se necesitaron coches. ¿Cómo es posible que las autoridades no vieran todo esto?

Le dijimos al ministro de Defensa, que es también el ministro de Gobernación y de Interior, el secretario de Asuntos Estratégicos y el director de la Policía y de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, que las fuerzas de seguridad estaban matando y que la “limpieza social” tiene algunas características particulares. La primera es que puede realizarla el Gobierno; la segunda es que éste puede consentirla con una política de omisión. En aquel caso observamos que, si bien no había habido una directriz del Gobierno, sí existía una responsabilidad por omisión. Por eso solicitamos la creación de una comisión de investigación interinstitucional. La respuesta del Gobierno ha sido el silencio absoluto.

P: ¿Y es la misma respuesta que se repite ante la ya antigua idea de crear la Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIAC) que existen en el país?

R: Yo creo que es peor, porque cuando planteamos la creación de una comisión para determinar si había “limpieza social”, también aportamos el nombre de 1.000 agentes de la Policía Nacional Civil que habían sido acusados de cometer serias violaciones, algo que no sucedió con la propuesta de la CICIAC. Lo que más nos dolió fue que no solamente no se abrió ningún expediente de investigación, sino que además seis de esos agentes fueron ascendidos y uno incluso fue nombrado subdirector de operaciones de la policía. En lugar de sustituirles se les premió con mejores puestos y, cuando preguntamos que cómo eso era posible, la única excusa que nos dieron fue que, según los reglamentos de las fuerzas de seguridad, las denuncias tenían que haberse presentado al mes siguiente de cometerse los hechos. Les explicamos que no se trataba de simples faltas administrativas, sino de delitos graves, como asesinatos, secuestros y violaciones, que no se podían omitir.

Lo que nos preocupa es que en esta ocasión sí había personas identificadas, mientras que con la CICIAC, no. Durante el Gobierno anterior nos reunimos con la sociedad civil para discutir sobre qué hacer ante el elevado número de asesinatos que habían inundado todas las instancias públicas del país. Entonces se nos ocurrió que la única manera de contenerlos era creando la CICIAC, la primera comisión planteada para investigar crímenes. La idea era muy buena, pero la Corte de Constitucionalidad la declaró inconstitucional. ¿Cómo se puede decir que es inconstitucional luchar contra el crimen? Eso equivale a afirmar que la Constitución protege el crimen. Fue una de esas decisiones que uno nunca se explica.

El problema de la violencia era tan grave —cuando hablamos de crimen no nos referimos a un par de pandilleros, sino a narcotráfico, trata de personas, secuestros, extorsiones, etc., que en Guatemala suceden todos los días o al menos todas las semanas— que el Gobierno tuvo que reconocer que era importante crear la CICIAC. Sin embargo, no vamos a apoyar su iniciativa, ni nosotros ni la sociedad civil. La rechazamos por dos razones: cuan-

do solicitamos la CICIAC por primera vez pedimos que se elaborara un informe final, que era una especie de Comisión de la Verdad, y que se dijera cómo operaban esos grupos y quiénes los integraban para desnudar sus articulaciones. Pensábamos también que el poder de investigación de la comisión debía ser total. En estas cuestiones, no se puede hacer algo a medias, sino que es necesario llegar hasta el fondo. La actual propuesta del Gobierno no tiene esos componentes. No existe un informe de la CICIAC y no hay tampoco una persecución absoluta. Por eso hemos dicho que esto es una CICIAC sin dientes que lo único que pretende legitimar es el mismo *statu quo*. No podemos apoyarla.

P: A propósito de la Policía Nacional Civil, usted plantea dos cosas que reflejan la magnitud del problema: depuración y refundación.

R: Sí. La policía no solamente tiene problemas estructurales y de corrupción, sino que además es utilizada para proteger a determinados sectores. Investigamos las comisarías y descubrimos algo muy importante (hay que recordar que, gracias a las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Estado en los países de América Latina —Guatemala confirma lo que digo— es tan mínimo que es incapaz de ofrecer nada): es imposible que 20.000 policías puedan proteger a 12 millones de personas teniendo que enfrentarse a unas pandillas que a su vez están formadas por 200.000. Esto da una proporción de 10 pandilleros por cada policía. Además constatamos que la mayoría de los agentes se dedican a cuidar zonas específicas. Por ejemplo, la zona 14, una de las que tienen mayores recursos, está protegida por 1.000 policías; sin embargo, las áreas más populosas, como la 19 y la 21 — con alrededor de millón y medio de personas—, son vigiladas por 60 agentes. La policía está organizada para proteger a ciertos barrios, pero otros quedan abandonados. Esto explica en gran medida por qué en estos barrios la violencia y la tierra de nadie son la norma. Por otro lado, cuando uno oye a un agente que dice “nosotros no detenemos a la gente aquí porque es hija o familiar de un funcionario”, se da cuenta de que hay defectos de formación. La policía no fue capacitada para ofrecer un servicio público, sino para proteger intereses particulares. Por eso se necesita una nueva policía.

El segundo elemento clave es la depuración de esas fuerzas. De acuerdo con lo que dijo el propio director de la policía, el 90% de los agentes ha participado en más de un acto de corrupción. ¿Qué confianza puede tener la población en esta institución? La gente ya no confía en esas instituciones. Por eso son necesarias la refundación y la depuración.

P: En cuanto a las empresas privadas de seguridad, que no tienen hasta la fecha control del Estado —tal y como estipulan los acuerdos de paz—, crece cada vez más la certeza de que algunas están involucradas en el mundo del crimen.

R: Los acuerdos de paz constituyen la agenda mínima y necesaria. No solamente en las policías privadas, que no hay manera de que sean controladas, hay retrocesos. En algunos puntos se habrá avanzado, pero en otros se va para atrás. Por ejemplo, estamos muy preocupados con la participación del Ejército en funciones de seguridad. Sostenemos que no hay una política integral de seguridad. Ésta no solo supone que se contraten más policías dotados con más pistolas y más coches, sino que incluye atacar las bases del problema. El delito no se va a resolver si únicamente se piensa en armar a la policía. Hay que impulsar programas sociales que bajen los altos niveles de pobreza y que ayuden a los ciudadanos dándoles educación y salud. Sin esas condiciones, en Guatemala no es posible luchar contra el crimen con eficacia; únicamente se llevarán a cabo operativos parciales de los que se burlarán los grupos criminales. Los guatemaltecos no somos malos. Quien conoce a un guatemalteco sabe que es muy cariñoso, comprensible y amable, pero no tiene oportunidades, ni empleo, ni posibilidad de educarse. Justamente atacar esos males revertiría los altos niveles de violencia del país.

P: ¿Por qué se sigue torturando en Guatemala?

R: No tengo elementos como para poder confirmar las causas, pero deduzco que se tortura por dos razones: para dar mensajes o intimidar y para obtener información. Cuando hay signos de tortura, debe excluirse la posibilidad de que se trate de crímenes pasionales o “contratados”. Un sicario puede disparar dos veces a una persona y matarla, pero cuando se tortura es que se quiere decir algo a los demás: “usted no se meta en esto”. La tortura implica el terror.

Cuando una mujer ha sido tajada desde sus partes de atrás hasta adelante, se sabe que el mensaje es contra todas las mujeres. Existen también este tipo de muertes, que pretenden causar un miedo y un pánico terribles. La otra causa es la obtención de información.

P: Pasemos al tema de los archivos de la Policía Nacional, que han estado rodeados de amenazas, lanzamiento de cócteles molotov, etc. ¿La Procuraduría tiene una estrategia para salvaguardar ese patrimonio y esa fuente de información tan importante para saber lo que pasó en el país?

R: Tenemos claro qué es lo que debemos hacer y, especialmente, hasta dónde debe llegar mi labor. Llevo casi cuatro años siendo procurador y todavía me queda un año y tres meses de ejercicio. En este último período tengo que plantearme el problema del archivo, cómo recuperarlo y cómo garantizarlo para el futuro.

Nuestro archivo, que es el más grande de América, no es solamente la gran riqueza que representan los 70 millones de documentos encontrados en 2005. (Visité el archivo del terror de Stroessner en Paraguay y los archivos de la verdad de Argentina y, sumándolos, no llegan al 5% de lo que hay en Guatemala). En él está la historia de la guerra fría y la historia del terror de toda América, porque incluso se encontraron códigos cifrados similares a los de la operación Cóndor de Chile y Argentina. Además permite establecer nexos entre las policías, los ejércitos y gobiernos respecto a esos hechos. Incluso sabemos que las embajadas que estuvieron en Guatemala también poseen archivos e información importante.

Hay que proteger este patrimonio íntegramente, tanto los documentos como las instalaciones. Éstas tienen una razón de ser y una explicación (hemos encontrado cárceles clandestinas, que no han sido presentadas al público, en las que se han hallado restos de fluidos y otro tipo de sustancias que demuestran que allí hubo gente retenida que sufrió mucho. También descubrimos que se utilizaron aerosoles —en Guatemala se prohibió el uso del “gamesán”— para hacer la famosa capucha y encontramos prendas de vestir y marcas de disparos). El atentado que sufrió el archivo el pasado mayo no fue solo contra los documentos, sino que se pretendía quemar todo el lugar. Ahora hemos puesto mallas y tenemos un equipo de seguridad que, en cierta medida, impidió ese incendio. También hemos preparado al personal para la prevención de incendios y tenemos apaga-fuegos.

Para descartar los archivos, hay que digitalizarlos, es decir, trasladar toda su información a discos duros que puedan ubicarse en otras partes. Ya lo hicimos con los archivos del Estado Mayor Presidencial. Pero el archivo de la Policía Nacional estará realmente protegido cuando todo el mundo pueda acceder a él. Desafortunadamente, eso todavía no es posible porque estamos en la fase de digitalización, pero queremos que todo el mundo tenga la posibilidad de consultar los documentos.

En estos momentos el archivo está organizado con una intención de ocultamiento estratégico. Ahí no pueden encontrarse, por ejemplo, los casos de López García, López Larrabe u Oliverio, sino que el visitante hallará una serie de documentos sin orden, muchas veces trasapelados, por lo que se necesita una investigación especial. Nadie va a encontrar una frase que diga “asesinen a fulano de tal”, pero sí se tropezará con códigos: el 2657 significaba matar, el 1418 secuestrar... Hemos hallado esos códigos y podemos descifrarlos, pero nos llevará años.

Con una perspectiva de objetividad, hemos hecho tres cosas. Primero encontramos el archivo de Ciudad Capital de Guatemala y después ocupamos todos los archivos que había a nivel nacional, de todos los departamentos y de todos los cuerpos, y los concentramos en un solo sitio. Una vez hecho el inventario general, el segundo paso —el más importante—

es el proceso de digitalización. La tercera es realizar dos o tres investigaciones puntuales. La que ya se terminó, y que vamos a presentar en octubre, es la del organigrama de la Policía Nacional en sus diferentes etapas. Una vez finalizada, podremos decir: “el 13 de septiembre del 1982 el jefe de la Comisaría del Comando Seis era fulano de tal y los miembros que formaban dicho comando eran fulano, zutano y mengano; éste era el que manejaba los coches y aquél era el que tenía tal función...”. Esto es básico para cualquier investigación posterior destinada a atribuir responsabilidades. La otra investigación es sobre qué clase de policía teníamos y cómo funcionaban los operativos policíacos. Espero que con esto pueda servir a mi país y apoyar el esclarecimiento histórico. Lo demás será responsabilidad de otros procuradores. Pero, respecto al archivo, nuestras metas más importantes son dejarlo digitalizado y abierto al público.

P: En general, los países industrializados se han ido retirando de América Latina y Guatemala no ha sido una excepción. ¿Qué efecto tiene una presencia internacional disminuida en su país?

R: Un efecto muy grave. Cuando la misión de Naciones Unidas estaba en Guatemala, era nuestra compañera en la trinchera por los derechos humanos, y con ella manteníamos un discurso que contenía las graves violaciones. Su partida significó para la Procuraduría una terrible carga, política y de toda naturaleza. Tuvimos que asumir la cuestión de los derechos humanos y tratamos de ser independientes y objetivos, pero eso produjo reacciones en contra nuestra realmente impresionantes.

Recuerdo que en una ocasión encontramos a un joven en una calle en Antigua Guatemala que estaba drogado y que había sido torturado. Lo escondí en un albergue y, a los cuatro días, recibí la primera llamada: “sabemos que usted tiene al señor fulano de tal, le damos 24 horas para que nos lo entregue o, si no, cada día vamos a matar a un miembro de la Procuraduría de Derechos Humanos”. Así se producen las primeras intimidaciones.

En alguna ocasión han tirado cadáveres a las puertas de la Procuraduría; la oficina ha sido tiroteada por lo menos en cuatro ocasiones; han matado a dos de nuestros miembros y más de 16 empleados están amenazados. Estos hechos se producen cuando nos quedamos solos en un mundo con muchos problemas. La procuradora adjunta incluso fue acusada de traidora por el propio Gobierno, porque se atrevió a señalar sus incapacidades.

Pero lo que más me preocupa no es esa falta de acompañamiento —aunque hoy la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas está con nosotros y, de algún modo, nos ayuda—, sino que antes la comunidad internacional apoyaba a Guatemala a través del denominado Grupo de Países Amigos y del Grupo Consultivo. Éstos eran foros de control,

porque en cierta medida pedían cuentas a Guatemala sobre sus avances respecto a los acuerdos de paz. Ello significaba que el Gobierno cuidaba su imagen porque tenía que dar respuestas. Es más, cuando el Gobierno las daba, el procurador presentaba un informe paralelo y esto provocaba una tensión que era necesaria.

Cuando Guatemala dejó de ser objeto de estos acompañamientos y ya no se le cuestionó, las políticas públicas de seguridad se convirtieron eminentemente en represivas. Se endureció la política del Gobierno y se pasó de una política controlada a otra totalmente represiva. Por eso creo que toda la comunidad internacional, o por lo menos todos aquellos que comprendan lo que es el dolor y el sufrimiento, deben acompañar a Guatemala con los ojos muy abiertos, porque estas historias trágicas que yo cuento son muy diferentes si uno las vive. Cuando asesinan a una niña de 14 años de 77 puñaladas y se sabe que lo hicieron tres personas y que estaba bajo el cuidado del Estado; pero no hay presos, porque no hay justicia, y sus padres están llorando su muerte.... Cuando uno ve el dolor de quien tiene que salir del país porque ha sido extorsionado o porque le han matado un hijo... Entonces uno hace este tipo de llamamientos para tratar de ayudar a su gente. Me gustaría quedarme en mi casa y ver los partidos del Mundial, pero no puedo. He venido aquí justamente para pedir que se nos acompañe, y no estoy hablando de fondos ni de dinero, que son necesarios en un país tan pobre como el nuestro, sino que estoy apelando a la solidaridad y al apoyo político para la construcción de un país distinto.

Hoy Guatemala no es el país en el que yo quisiera vivir, y no es porque los guatemaltecos no seamos cálidos o porque estas tierras no sean bellas. Disfrutamos todo el año de una temperatura agradable, tenemos una de las floras y faunas mayores del mundo y representamos una cultura histórica, la maya. No obstante, es necesario poner fin al dolor y una de las formas de conseguirlo es contar con el apoyo de los diferentes gobiernos amigos que no sé por qué circunstancias, políticas o históricas, hoy no están tan cerca como lo han estado siempre.

P: Recientemente, un juez español no ha podido tomar declaración a la parte acusadora de las masacres en Guatemala. Ha habido en torno a este caso amenazas muy serias a quienes llevaban adelante esta acción. ¿No le parece dramático que la parte acusadora tenga que recurrir al exterior para pedir justicia?

R: Así es como se explica Guatemala. Tal vez lo más grave del proceso de paz es que los crímenes quedaron impunes. Nunca se juzgó ni se condenó a nadie, sino que esas estructuras han quedado vivas en las esferas públicas y quien mata, después roba, secuestra, viola... Y esos violadores y asesinos están ahí, se encuentran en la calle y ostentan poder porque nunca se les juzgó. ¿Qué representa el hecho de que hoy se vuelva a decir

sí a la impunidad y no se juzgue a personas que son señaladas? Es como garantizar que, en nuestro país, el que comete un crimen recibe un premio, y eso es un hecho realmente grave.

Afortunadamente, en Guatemala hubo manifestaciones en contra de la resolución de los tribunales impidiendo el enjuiciamiento de esas personas. Pero esta gente que lucha por otro país es una minoría, porque son pocos los afortunados que tienen la valentía de plantear públicamente los cambios.

Antes de venir a Europa, grupos defensores de los derechos humanos me transmitieron su preocupación por las amenazas a líderes que iban a prestar declaración ante el juez. Ahora la Procuraduría les está dando seguridad. Pero ¿qué es nuestra seguridad frente a la capacidad de agresión que tienen ellos? Miembros de la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMIGUA), que estuvo involucrada en hechos muy graves (mataron a 200.000 personas y a 50 mil las desaparecieron), declaran abiertamente que se sienten como fieras heridas y que aplauden que no se tome declaración a quienes son acusados de estos hechos. El ministro de Defensa, olvidando que AVEMIGUA no es un órgano político sino obediente y no deliberante, ofrece declaraciones que respaldan su propuesta y el Gobierno lo tolera. ¿Qué significa en Guatemala que el ministro de Defensa diga que respalda a AVEMIGUA para que no se investiguen esos casos? Que los sectores más duros del país han marcado su terreno y es imposible realmente investigar y juzgar a nadie.

REVISTA INTERNACIONAL

DE FILOSOFÍA POLÍTICA



UNED - Madrid



UAM - México

- N.º 1 PENSAR LA POLÍTICA, HOY N.º 2 IDENTIDAD CULTURAL / PLURALIDAD POLÍTICA
N.º 3 NACIONALISMO Y POLÍTICA N.º 4 DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA N.º 5 EL FUTURO
DE EUROPA N.º 6 ECONOMÍA Y POLÍTICA: RESTRICCIONES ESTRUCTURALES N.º 7 DIMENSIONES POLÍTICAS
DEL MULTICULTURALISMO N.º 8 LA POLÍTICA Y EL OTRO N.º 9 HACIA UNA DEFINICIÓN DEL ESPACIO
PÚBLICO INTERNACIONAL N.º 10 REPENSAR EL UNIVERSALISMO N.º 11 ¿QUÉ CIUDADANÍA? (EL RETO
DE LAS MINORÍAS) N.º 12 ECONOMÍA Y DEMOCRACIA N.º 13 LA ECOLOGÍA Y LOS LÍMITES
DEL LIBERALISMO N.º 14 POLÍTICA Y MEMORIA N.º 15 IDEALES POLÍTICOS DE LA HUMANIDAD
N.º 16 LOS AVATARES DEL LIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA N.º 17 REFUNDACIÓN DE
LA DEMOCRACIA N.º 18 EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS N.º 19 LA RENTA BÁSICA N.º 20 EL NUEVO
DESORDEN MUNDIAL N.º 21 NATURALEZA Y SENTIDO DE LA GUERRA DE HOY N.º 22 LA POLÍTICA: TEMAS
DE AYER Y HOY N.º 23 LA FILOSOFÍA POLÍTICA DESPUÉS DE RAWLS N.º 24 EL LAICISMO, A DEBATE
N.º 25 DEBATES FEMINISTAS PARA EL SIGLO XXI N.º 26 TEORÍA CRÍTICA
N.º 27 INMIGRACIÓN, ESTADO Y CIUDADANÍA

ISSN: 1132-9432 Formato: 16,5 x 23 cm / Periodicidad: semestral

Suscripción 2006 (n.ºs 27 y 28): España (con IVA) 18,00 euros
Extranjero: *Vía ordinaria* 25,31 euros
Avión: Europa 30,41 euros
Resto países 44,31 euros

ORDEN DE SUSCRIPCIÓN A *REVISTA INTERNACIONAL DE FILOSOFÍA POLÍTICA*

Nombre
Dirección
Cód. Postal
Población
Tel.

Deseo suscribirme a la *REVISTA INTERNACIONAL DE FILOSOFÍA POLÍTICA* para 2006 (n.ºs 27 y 28).

Y solicito los números anteriores, que indico con una X:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22
 23 24 25 26 27

PRECIO POR EJEMPLAR

	sin IVA	con IVA
N.ºs 1 al 12	10,38	10,80
N.ºs 13 al 27	11,54	12,00

cuyo importe abonaré:

Contra reembolso Visa Dineros
 4B Mastercard

N.º Tarjeta:

Validez: del al

Fecha: a de de

Remitir a:

Anthropos Editorial. Nariño, S.L.

Apartado 224. 08191 Rubí (Barcelona)

Tel.: 93 697 22 96 Fax: 93 587 26 61

Firma obligatoria

La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad
de Ulrich Beck y Edgar Grande 149
Alberto Piris

Mediación: teoría y práctica de Daniel Nina 151
Sonia París Albert

**The Human Potential for Peace.
An Anthropological Challenge to Assumptions
about War and Violence** de Douglas P. Fry 155
Irene Comins Mingol

LA EUROPA COSMOPOLITA Sociedad y política en la segunda modernidad

Ulrich Beck y Edgar Grande

Paidós,

Barcelona, 2006

388 páginas

El cosmopolitismo es, a la vez que un concepto de muy compleja definición y delimitación, como se comprueba en la obra comentada, un asunto que está haciendo correr ríos de tinta impresa y que suscita encuentros, conferencias y seminarios de muy variada naturaleza, por lo general, circunscritos a ciertas élites académicas que parecen ostentar un autoconferido monopolio de la materia. Pero si se pregunta a otras personas interesadas e implicadas en teoría política internacional qué entienden ellos por ese vocablo, las respuestas son, a menudo, imprecisas, cuando no contradictorias, a menos que no revelen una ignorancia casi total del asunto. Es, pues, natural iniciar la lectura de este libro con un patente interés por resolver tantas imprecisiones y con el deseo de que, al concluirlo, permanezca en el lector, al menos, un conjunto de ideas claras que le permitan entender qué es la “Europa cosmopolita”.

La abundante bibliografía incluida (ocupa treinta páginas) tanto puede provocar en el lector un legítimo deseo de saber más, como incitarle a adoptar una posición de *wait and see*: esperemos a ver si se ponen de acuerdo las grandes figuras que sientan doctrina sobre el cosmopolitismo y sobre otros asuntos con él relacionados. Es esta segunda opción la que se siente uno inclinado a adoptar, pues el cosmopolitismo sigue siendo — al concluir la lectura del libro y a juicio de quien firma este comentario — un complejo asunto sembrado de dudas, al menos tantas como las incontables interrogaciones esparcidas a lo largo de sus páginas, y se muestra en ellas como una cuestión puramente teórica y con pocas aplica-

ciones inmediatas a la praxis política que hoy nos preocupa.

No quiere esto decir que no deban proponerse soluciones teóricas a un mundo que desde el comienzo de la obra es calificado como desordenado o en proceso de transformación incontrolada, aunque algunas de esas soluciones se ven hoy como proyectos de casi imposible realización. Es cierto que el pensamiento debe preceder a la acción, pero en el caso del cosmopolitismo no parece exagerado afirmar que existe un exceso abrumador de pensamiento teórico y una preocupante carencia de contacto con la realidad sociopolítica del presente.

Digamos ya, para empezar, que la principal cualidad de este denso trabajo estriba en que plantea preguntas, innumerables preguntas, que en algunas ocasiones —muchas más que las deseables— quedan sin respuesta. No es un libro para principiantes. Si se aborda, por ejemplo, el apartado que intenta dar respuesta a la interesante cuestión *¿Qué es Europa?*, la conclusión no puede ser más decepcionante: “Europa es, pues, un proyecto político sumamente complejo y extremadamente diferenciado, un proyecto políticamente cambiante desde el punto de vista histórico y en permanente proceso de transformación. No es posible definirla de forma clara, precisa y de una vez por todas, de ahí que para una consideración estrechamente nacional Europa no existe, es más: ¡no puede existir!”. Con lo que el lector sigue sumido en la duda, tras las ocho páginas de lectura que siguen a la interrogación inicial. ¿Era necesario preguntarse algo que a priori se sabe que no tiene una respuesta clara? Conviene insistir en esto, porque algunas páginas después se lee: “... Europa es lo imprevistamente *previsto*, lo inintencionadamente *intencionado*, el proyecto de carecer de un proyecto” (cursivas del original). Poco ayudan estas sibilinas expresiones al legítimo deseo del lector estudioso de saber, en verdad, qué piensan los especialistas Beck y Grande sobre Europa.

Son bastantes más las páginas que se dedican a responder a *¿Qué es cosmopolitismo?* y

análoga la perplejidad que se apodera del lector al concluirlos. Algunos razonamientos son tan originales como este: "Quien integra en su propia vida el punto de vista de los otros, sabe más de sí mismo y de los otros". Parecería extraído de uno de esos modernos y populares manuales de autoayuda, pero no ayuda mucho a entender en concreto qué cosa es el cosmopolitismo, aunque sus rasgos básicos queden bien definidos, a saber: "...convierte el reconocimiento de la diferencia en la máxima de pensamiento, convivencia y acción, tanto dentro como fuera". Para los autores, éste es el rasgo que diferencia al cosmopolitismo del multiculturalismo y del nacionalismo, entre otras cosas. No es asunto de fácil interpretación, tanto más cuanto que el desarrollo general del texto parece como si eludiera cuidadosamente citar ejemplos reales y se mantiene siempre en el plano de la más pura teoría.

De este modo, sin tener todavía una idea clara sobre qué cosa sea Europa para los autores del libro y qué entienden ellos por cosmopolitismo, concluidas las primeras cuarenta páginas el lector tiene que abordar el resto de la obra que, precisamente, trata sobre la Europa cosmopolita, con la esperanza de que la maraña en la que se ha enredado vaya deshaciéndose paulatinamente. Vana esperanza.

Al tratar del marco social europeo, del que se afirma ser producto de una dinámica social de fronteras variables, se tratan por separado cuatro aspectos que los autores consideran de interés: la lengua, la identidad, la educación y la economía. El panorama se presenta atractivo, pues los cuatro son asuntos de gran actualidad en la política de casi todos los países europeos.

Para no alargar este comentario, se aludirá solo al primero de ellos. Según Beck y Grande, tendríamos una Europa cosmopolita si se alcanzara lo que ellos llaman "poligamia lingüística", lo que se lograría "si cada europeo hablase tres lenguas europeas, si tuviese amigos en tres países europeos...". Este tipo de desiderátums abunda en el texto comentado, que en algunos momentos parece como si planeara sobre una

realidad social europea muy alejada de sus presupuestos. ¡Ahí es nada, convertir en trilingües a todos los europeos!

Al desarrollar esta cuestión de las lenguas, se lee: "Las fronteras que quedan en Europa son fronteras internas, barreras lingüísticas; pueden hacerse porosas con la voluntad, el placer y la capacidad de hablar varias lenguas sintiéndose en todas como en casa. Esto es todo menos una idea elitista, pues no solo los ciudadanos bien situados pueden 'permitirse' conocer otras culturas y aprender lenguas extranjeras. Piénsese, por ejemplo, en los emigrantes: en su caso, el plurilingüismo no es un lujo, es una forma de supervivencia". Solo el hecho de aludir al "elitismo" suena en este caso a puro sarcasmo — si no se interpretara como un aspecto más de la fantasía y la idealización que desprende todo el libro — porque induce a poner al mismo nivel el bilingüismo que necesita el inmigrante albañil para transportar en la obra la carretilla de arena o el peón que trabaja en un invernadero recogiendo tomates, con el que adquieren los hijos de las clases privilegiadas que cursan estudios en una universidad extranjera o se dedican a la carrera diplomática; éstos sí verdaderamente cosmopolitas, pues por "voluntad y placer" hablan varias lenguas que les permiten estar "como en casa" en cualquier embajada del mundo.

Para rematar este aspecto, leamos otra sugerencia: "La Europa cosmopolita ha de construirse más bien siguiendo un *modelo equilibrado de plurilingüismo*: La primera es la lengua materna, la tercera el inglés. Entre ambas es necesario promover el aprendizaje de una segunda lengua de libre elección, que en la mayoría de los casos, aunque no siempre, podrá ser otra lengua europea. Desde los años escolares, esta lengua sería la principal lengua extranjera, pero también sería muchas cosas más: la lengua del corazón, la lengua de adopción, la lengua amada e interiorizada" (cursivas del original). Sobran los comentarios. La Europa cosmopolita que se nos anuncia augura un futuro brillante para las academias de idiomas.

Cuando el lector llega, tras un esfuerzo no desdeñable, a las últimas páginas del texto, choca brutalmente con lo que parece su conclusión y que son los cinco dilemas de la Europa cosmopolita: el universalista, el de la integración, el de la inseguridad, el de las fronteras y el de la paz. Seis páginas repletas de interrogaciones no respondidas. El desánimo de quien empezó la lectura buscando respuestas a sus dudas y alivio a su ignorancia, alcanza su máximo. He aquí una perla extraída de lo relativo a las fronteras: “La interpretación del cosmopolitismo [...] subraya precisamente todo lo contrario: *abrir fronteras obliga a cerrar fronteras*. Esta dialéctica de apertura y cierre de fronteras da lugar al dilema de las fronteras de la Europa cosmopolita: lo nacional, se dice, debe superarse y conservarse al mismo tiempo. ¿Cómo es posible algo así? O: ¿Dónde acaba la Europa cosmopolita? ¿Y si Moscú tiene un comisario en la UE? ¿Cómo es posible excluir e incluir a Rusia al mismo tiempo? ¿Podemos concebir un vínculo entre la Unión Europea y un Estado que, como Rusia, es más grande que ella? ¿Por qué sí, por qué no?” (cursivas del original). Si es el lector quien tiene que responder a tal catarata de preguntas, difícil es el reto. Porque es en estas líneas finales, sembradas de cuestiones planteadas y no resueltas, donde se declara que “no se aspira a dar soluciones ni remedios milagrosos” sino a “ofrecer un marco teórico, conceptual y empírico que permita comprender las realidades y los dilemas de la Segunda Modernidad”. El sufrido lector que ha llegado hasta la penúltima página, donde halla tal explicación, se puede sentir inclinado a pensar: ¿Y para esto tanto esfuerzo? Repitamos, en descargo del exhaustivo trabajo de Beck y Grande, que éste parece más dirigido a los ya bien iniciados en el cosmopolitismo europeo que a los que desean saber algo más sobre la materia.

Para concluir, y una vez más, hay que insistir en los escollos que presentan las traducciones poco cuidadas. Aunque se trata de una obra vertida del alemán, decepciona encontrar ya en la primera línea un flagrante error al traducir una

breve expresión en inglés -*The world is out of joint*- como “el mundo está fuera de sí”. Esto significaría que el mundo está “alterado por la furia”, según el Diccionario de la RAE. La más correcta y castiza expresión en nuestro idioma hubiera sido “fuera de quicio”, es decir, desordenado o desorganizado, lo que se aproxima más a la idea de los autores. Se trata de dos conceptos en nada intercambiables. Si esta evidente laxitud interpretativa es extensible al resto de la traducción del texto original alemán, siempre quedarán dudas sobre su fidelidad y será aconsejable que recurran a él, si dominan este idioma, quienes deseen profundizar en los densos asuntos aquí tratados y encuentren frases de dudoso significado.

Alberto Piris

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

MEDIACIÓN: TEORÍA Y PRÁCTICA

Daniel Nina

Ediciones Situm,
Puerto Rico, 2006
402 páginas

El objetivo de este libro es promover destrezas para el uso de métodos alternativos de regulación de conflictos entre los abogados y abogadas. Por esta razón, enfatiza la necesidad de combinar las prácticas tradicionales de la litigación con la mediación ya que considera “la mediación como una intervención estratégica para transformar los conflictos que tienen un eje legal, y donde la metodología de la litigación debe verse como una de varias metodologías a seguir, incluyendo la mediación”.

El análisis se realiza, fundamentalmente, desde un punto de vista jurídico, y toma como referencia conflictos legales de la realidad de

Puerto Rico, debido a la formación y origen del autor. De esta manera, la hipótesis que cohesiona el texto podría explicitarse con la siguiente cita: “[...] desarrollar y conceptualizar un modelo de mediación, que en el modelo reglamentario sea complementario a la litigación, contribuyendo al desarrollo de una cultura transformativa y sanadora de los conflictos sociales, a los cuales les damos una visión jurídica. Desde esta perspectiva, es importante entonces, fomentar el uso de la mediación, no necesariamente porque intenta reconciliar las diferencias, sino porque logra profundizar en dimensiones del conflicto que de ordinario la litigación tradicional no logra hacer.”

La estructura del libro facilita la comprensión de las ideas principales, ya que en los ocho capítulos el autor avanza desde un estudio general de la profesión legal y la teoría de conflictos hasta la presentación de la mediación como método alternativo favorable a la búsqueda de soluciones en los procesos de litigación. De este modo, ofrece herramientas a los abogados y abogadas para un uso adecuado, así como ciertas consideraciones éticas que deberían ser tenidas en cuenta.

En la Introducción, el autor clarifica el sentido en que se utilizará el término de mediación a lo largo del libro porque se quiere delimitar sus diferencias respecto a la litigación, así como la necesaria combinación de ambas en la regulación de los conflictos legales.

Nina clarifica que el texto recoge, básicamente, la definición de la mediación formal que se establece en el Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos (4 de marzo de 2005), emitida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, que supone la relación directa entre la mediación y los procesos de litigación. En cambio, hace hincapié en que no se centrará en procesos judiciales no unidos a la mediación, ni, tampoco, en formas de “intervención” que podrían ser practicadas por cualquier persona con las habilidades suficientes. Aunque estas otras formas de “mediación informal” también juegan un papel importante en la transfor-

mación positiva de los conflictos, Nina no las recoge porque se distancian del objetivo general que enmarca el libro.

En el capítulo segundo, “La profesión legal y los métodos alternos”, se destaca el carácter que se ha dado a la educación de los abogados y abogadas en Puerto Rico basada en las destrezas que fomentan la adversidad y las diferencias entre las partes en conflicto. Esto ha llevado a una crisis del Derecho debido a que no se encuentran acuerdos para la mayoría de los conflictos. Por esta razón y como uno de los aspectos más destacables del texto, Nina afirma que el paradigma tradicional de la modernidad, que incidía en lo “justo” para la regulación de las situaciones conflictivas, debería ser reformulado a partir de los principios de la transformación de conflictos sociales que permiten el acceso a metodologías que no consideran adversarios a las partes en conflicto, y son favorables a la reconciliación.

En relación con los métodos alternos se destacan la negociación, mediación, conciliación, evaluación neutral de casos, arbitraje, mediación-arbitraje, arbitraje-mediación, facilitación, peritos y otros profesionales, e instituciones constitucionales. Aunque se resalta el valor de la mediación, se aprecia positivamente que todas las alternativas han de servir como “complemento adicional a la litigación tradicional que utiliza a los tribunales como recurso primario para la transformación de un conflicto”. Esta acción ayudará a un mayor conocimiento de cada conflicto social y a la búsqueda de soluciones más cercanas a cada parte.

En el tercer capítulo, “Teoría del conflicto”, se define el concepto de conflicto siguiendo las investigaciones de Lederach, Moore y López Martínez. Se habla del mismo como “una interacción en negativo o confrontacional entre dos o más personas las cuales tienen una discrepancia profunda por un asunto de naturaleza sustantiva, procesal o emocional”. Además, se concreta su interpretación cuando se distingue de la noción de “problema”. A diferencia de los conflictos que requieren una metodología para su

regulación, Nina opina que “los problemas” pueden ser manejados por las personas en su hacer cotidiano, ya que estamos acostumbrados a las situaciones problemáticas y tenemos ciertas destrezas que facilitan afrontarlas, pero que varían según la persona y su socialización. En ocasiones, hemos tratado los “conflictos”, “disputas” y “problemas” como si fuesen una misma cosa. Por esta razón, son necesarias estas distinciones que permiten el uso adecuado de cada concepto según los contextos en que aparecen.

La transformación será de vital importancia en la gestión de los conflictos porque permite “que sean administrados de forma satisfactoria a las necesidades que dicho conflicto contiene”. En este sentido, las situaciones conflictivas en vías judiciales deberían ser transformadas a través de esta metodología que hace posible la práctica de la mediación en relación con los procesos de litigación. Para lograr este objetivo, es necesario tener en cuenta la estructura del conflicto formada por la representación, las partes, las posiciones, la causa, la historia y la base de reconciliación. Todos estos aspectos son de gran utilidad y tienen que ser recordados si el propósito es alcanzar acuerdos favorables a las partes involucradas.

En el capítulo cuarto, “Teoría de la negociación”, se introduce la negociación como método alternativo que “provee fundamentos necesarios para lograr mediaciones efectivas”. A pesar de que esta técnica puede ser una disciplina independiente, en el texto se destaca únicamente como complemento de la mediación. La negociación permitirá, en ocasiones, el encuentro de los intereses comunes, aspecto imprescindible para la práctica de la mediación.

El autor distingue entre la negociación de posiciones y la de intereses. La primera surge del “¿qué quiero?”, y es útil para afrontar cuestiones económicas, o cuando no se da importancia a la continuidad de la relación. La segunda, en cambio, surge del “¿qué necesito?”, y es más propicia a la transformación de conflictos porque en ella “se adopta una actitud cooperativa y flexible [...], por lo cual la parte en aras de

preservar una relación o de llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio, está dispuesto a ceder, reconciliar necesidades y a llegar a compromisos”. Los rasgos citados de la mediación de intereses ponen el énfasis en habilidades que son favorables al manejo constructivo de la mediación para la regulación pacífica de las situaciones conflictivas, útiles para los lectores que deseen ponerlos en práctica.

En el capítulo quinto, “Teoría de la mediación”, se inicia el estudio de la mediación como la alternativa complementaria a la litigación para la transformación de los conflictos legales. Se afirma que “es un proceso por el cual las partes encontradas en un conflicto desean utilizar una metodología que les permita con la asistencia de un tercero, transformar el conflicto. La mediación en este sentido es un proceso que, guiado por una serie de etapas, asiste a las partes a llegar a dicho acuerdo”.

Siguiendo las Reglas 3.07 y la 7.12 del Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, el autor concreta que las funciones de los abogados y abogadas en los procesos de mediación se limitan a orientar a las partes sobre las ventajas del proceso de mediación, y a realizar entrevistas individuales, colectivas y sesiones de orientación. Estas tareas se han de realizar en el marco de los principios propios de los y las mediadoras, y de las etapas del proceso. Respecto a los presupuestos de quienes trabajan en mediación se destaca la soberanía de las partes, la voluntariedad, la confidencialidad, los acuerdos, el costo del proceso, la transformación del paradigma de los conflictos y la interdependencia.

En el capítulo sexto, “Consideraciones para los mediadores”, se pone el énfasis en cuatro cuestiones que todas las partes implicadas en un conflicto legal deberían tener en cuenta si pretenden combinar las estrategias de la mediación y la litigación en su regulación. En primer lugar, la capacitación profesional, donde se indica el tipo de formación requerida en la mediación según el Reglamento de Certificación y Educación Continua. Segundo, el proceso de

selección, que recoge, de acuerdo a la Regla 3.01 del Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, bajo qué consideraciones el tribunal desvía un caso hacia la mediación. Por ejemplo, se habla de la naturaleza del caso, la relación entre las partes, la disposición para negociar, etc. Asimismo, y según la Regla 7.05, se establece cómo se designan a los mediadores y mediadoras en función de los Reglamentos, anteriormente citados, y el Manual de Normas y Procedimientos de los Centros de Mediación. Tercero, los deberes de los mediadores están explícitos en las Reglas 4.02 y 7.08 del Reglamento de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos. Principalmente, se centran en orientar adecuadamente a las partes; ayudar a las partes para alcanzar acuerdos; cumplir con las condiciones de confidencialidad; abstenerse de utilizar la información revelada durante el proceso; mantener una posición imparcial; no hacer falsas representaciones; llevar a cabo reuniones conjuntas con las partes; hacer recomendaciones verbales; obtener consejos de otros expertos y expertas; mantener el orden del proceso, y disponer reglas procesales. Por último, las destrezas de comunicación se basan en “la comunicación empática”, “resumir”, “parafrasear”, “refrasear”, “salvar cara”, “caucus”, “tormenta de ideas”, “análisis de perfil” y “preguntas”.

En el capítulo séptimo, “Estrategias para los abogados y abogadas”, destacan las estrategias para la litigación usando la mediación. De forma sintética, estas estrategias son: 1) La litigación debe incorporar la mediación como un elemento adicional en la regulación de los conflictos legales. 2) La mediación puede facilitar la consecución de compromisos entre las partes, así como la negociación. 3) Se puede fragmentar el proceso, de tal forma que se regulen algunos aspectos por medio de la mediación, y otros a través de la litigación. 4) La preparación de las partes con antelación del proceso de mediación dependerá de las estrategias escogidas. 5) La voluntad de las partes variará según lo que a dicha parte le sea más conveniente alcanzar. 6)

Los abogados deben participar activamente en los procesos de redacción de acuerdos, y establecer cláusulas conforme a la buena práctica del derecho a través de la litigación. 7) Los abogados deben participar activamente en los procesos de redacción de acuerdos siguiendo las Reglas 5.01 y 5.02 del Reglamento. 8) El manejo de documentación puede ser llevado a cabo por los representantes legales con el fin de descubrir nueva información. 9) Los representantes legales deben asesorar a sus partes sobre el proceso de mediación, así como del momento en que sea adecuado volver a la litigación. 10) La ausencia de entendidos no debe ser un obstáculo para que los abogados aconsejen a sus representantes desviar el caso hacia la mediación.

En el capítulo octavo, “Consideraciones éticas”, se comentan las Reglas 6.01 y 6.04 del Reglamento de Certificación y Educación Continua para los Métodos Alternos para la Solución de Conflictos con el fin de mejorar la práctica de quienes trabajan en mediación. Este es uno de los capítulos del libro más destacables porque hace hincapié en aquellos valores que nunca deberían ser olvidados por quienes se dedican a estas disciplinas. Algunos de los valores que se enfatizan son el valor de la imparcialidad, la integridad, la confidencialidad, y algunos procedimientos de acción sobre la mediación, que ya han sido mencionados en las páginas anteriores.

En conclusión, este libro es un buen instrumento, no sólo para abogados y abogadas, sino también para los investigadores e investigadoras de la paz. Aunque parte de la realidad de Puerto Rico, y hace un análisis de la mediación en relación con los conflictos legales, constituye un buen estudio que nos permitirá seguir conociendo más sobre los métodos alternativos y la teoría de los conflictos en general.

Sonia París Albert
Vicedirectora de la Cátedra UNESCO de
Filosofía para la Paz
Universitat Jaume I de Castellón

THE HUMAN POTENTIAL FOR PEACE An Anthropological Challenge to Assumptions about War and Violence

Douglas P. Fry

Oxford University Press,
Oxford, 2006

366 páginas

El último libro de Douglas Fry es un excelente análisis de cómo la Antropología puede aportar información muy relevante sobre la naturaleza de la guerra y el potencial humano para la paz. El autor desafía la vieja asunción de que los seres humanos son violentos por naturaleza para argumentar que, paralelamente a la capacidad de agresión, poseen también muchas habilidades para una convivencia armónica y para la transformación pacífica de los conflictos. Desde los datos de la antropología cultural existen evidencias de que construir un mundo más pacífico es posible.

La Antropología tradicional, sin embargo, se ha sentido atraída por el análisis de la violencia y la guerra como fenómenos humanos, dejando fuera de análisis la dimensión de la paz y la no violencia. Este interés no ha caracterizado sólo a la Antropología sino también a otras disciplinas de las Ciencias Humanas y Sociales como la Historia, la Psicología o el Periodismo, por citar algunas. Tradicionalmente, la guerra y la conflictividad han sido los temas estrella de la Antropología. En este libro, sin negar la guerra como fenómeno, Douglas Fry trata de corregir este desequilibrio situando su énfasis principal en la paz.

Según Fry este énfasis en la violencia y la guerra no se corresponde con la evidencia empírica sino que se debe a un conjunto de creencias culturales sobre la inevitabilidad de ambos fenómenos, que ha terminado sesgando nuestras interpretaciones y afectando a la forma en que nos vemos a nosotros y a los demás. Dos son las tesis principales del libro: la violencia y la guerra no son inevitables, por el contra-

rio, los seres humanos tienen una gran capacidad para la convivencia pacífica y para abordar los conflictos de forma no violenta; las creencias culturales sobre la inevitabilidad de la violencia y la guerra sesgan nuestras interpretaciones y afectan nuestra visión de la naturaleza humana, pudiendo incluso cegarnos a posibilidades de desarrollar alternativas.

Con relación a la primera tesis, Fry incluye una revisión de estudios etnográficos de todo el planeta en los que se documenta la existencia de numerosas sociedades pacíficas que demuestran que convivir pacíficamente y resolver los conflictos sin violencia no es sólo un sueño utópico. El autor cita alrededor de 80 sociedades que tienen unos niveles imperceptibles de agresión y variopintas formas de transformación pacífica de los conflictos. La sociedad semai de Malaysia o la ifaluk de Micronesia son buenos ejemplos de ello.

Fry describe detenidamente el caso de las tribus que habitan en la cuenca alta del río Xingu en Brasil, todas ellas con distintos dialectos y que sin embargo se han caracterizado por su pacífica coexistencia. Dos son los factores que según los antropólogos han contribuido a esta existencia pacífica: la interdependencia existente entre las tribus y un peculiar sistema de valores. Estas tribus están interconectadas por el comercio, los matrimonios y mediante una serie de ceremonias comunes o compartidas. En cada grupo hay personas dedicadas a la elaboración y preparación de productos exclusivamente para el comercio con otros grupos según los recursos específicos de los que dispone cada área. Los matrimonios entre personas de diferentes tribus son abundantes, de forma que una persona con padres de dos grupos diferentes construye una identidad compleja con lazos que unen las diferentes sociedades xingu. En definitiva, la presencia de familiares, socios comerciales y amigos en otras tribus es la base de la paz en la relación de estos grupos.

El segundo factor es un sistema de valores compartido que se divide en dos dimensiones: por un lado, una valoración de la paz, la calma

y la serenidad personal y, por otro, un elenco de creencias de rechazo y repugnancia de todo aquello que se asemeje a la guerra y la violencia. El rol del guerrero, por ejemplo, no es valorado ni recompensado, es más bien un motivo de vergüenza. *Peyeteki yekeho* es el concepto para guerrero o soldado en un dialecto xingu, que se puede traducir aproximadamente como “el hombre cuyo mayor talento es perder su autocontrol”.

Por tanto, según las evidencias empíricas, la idea de que la agresividad y la violencia son inevitables en el ser humano es errónea y falsa. Los datos antropológicos demuestran que existe un potencial humano para la paz que es real y no meramente utópico. Una vez demostrado, Douglas Fry desafía la asunción según la cual la guerra es un fenómeno generalizado en todas las culturas. Estudios antropológicos y arqueológicos contradicen la idea de que la guerra sea natural, universal y antigua. Más bien las evidencias parecen indicar que las guerras aumentan con el grado de complejidad social y son un hecho muy reciente. Para demostrarlo Fry analiza el ejemplo de los grupos aborígenes australianos de tradición cazadora-recolectora, poseedores de diversas y creativas formas de prevenir y contener la violencia, y entre quienes, antes de la llegada de los europeos, la guerra era una extraña anomalía.

Es interesante la diferencia que establece el autor entre el comportamiento agresivo y la agresividad. El comportamiento agresivo (*aggressive behavior*) refiere a las acciones dirigidas a dañar a otros y otras, mientras que la agresividad (*aggressiveness*) alude a la propensión o motivación para mostrar comportamiento agresivo. La guerra implica un comportamiento agresivo, pero cómo y qué motiva ese comportamiento es otro asunto. Generalmente se aduce a la agresividad natural del ser humano, sin embargo, en la mayoría de los casos, son otras las motivaciones que prevalecen, entre las que destaca el deber. El soldado que dispara un misil o una bomba lo hace en primer lugar porque siente que es su deber, forma parte de su

trabajo, y no porque tenga el deseo de matar a tantos civiles como sea posible. El conductor de un tanque no entra en la batalla con el deseo de matar, sino para cumplir su obligación.

Así, la inmediata causa de la guerra se encuentra en los políticos, generales y revolucionarios, no en aquellos que de hecho luchan. Por otro lado, esos políticos y líderes lo hacen motivados por consideraciones políticas, por codicia, avaricia o por no saber que más hacer. Por lo tanto, sería más adecuado decir que la guerra causa agresión y no que la agresividad causa la guerra. Los seres humanos no somos pues inevitablemente agresivos y la agresividad no es el origen de la guerra.

La segunda tesis de Douglas Fry plantea que las creencias tradicionales sobre la violencia y la guerra no sólo son falsas, sino que suponen un gran peligro y un obstáculo para la construcción de la paz, ya que nos obcecán y desmotivan en la búsqueda de alternativas. Según Fry estas asunciones se deben más a creencias culturales que a evidencias empíricas. Estas creencias han enfatizado, desde el Génesis a Hobbes o Darwin, una visión conflictiva, egoísta y competitiva de la humanidad sin tener en cuenta otras dimensiones. No sólo se han mostrado unilaterales y sesgadas empíricamente sino que además tienen el peligro de convertirse en una *self-fulfilling prophecy*, en una profecía que se auto-cumple. Así, por ejemplo, si pensamos que la guerra es inevitable y por tanto las sociedades se preparan para luchar unas contra otras —cultivando un ejército o procurándose armas que amenacen a sus vecinos— la guerra se puede convertir fácilmente en un resultado. Además, estas ideas culturales terminan sesgando las investigaciones, al enfocar éstas de forma que refuercen los supuestos previamente existentes. Es pues una profecía que se auto-cumple y que se auto-justifica. Estas creencias nos afectan a todos y también a los científicos, quienes, interpretando la Historia, la Arqueología o la Antropología desde este enfoque, ven violencia y guerra allá donde miran. Douglas Fry cita algunos ejem-

plos interesantes de esta autojustificación.

En conclusión, el libro es una exploración exhaustiva sobre cómo la Antropología nos puede ilustrar con datos empíricos y análisis interesantes para entender la guerra y la paz como fenómenos, y explicitar así el potencial humano para la paz. Si bien su contenido es antropológico tiene un lenguaje accesible y claro también para otras disciplinas como la Sociología, los Estudios para la Paz o las Ciencias Políticas. Está muy bien documentado, con numerosas referencias bibliográficas y un útil índice final de materias.

Douglas Fry hace una revisión y arroja una nueva luz sobre los trabajos existentes de Antropología de la Paz que en los últimos años han ido apareciendo en contraste con la tradicional perspectiva antropológica. Desde Margaret Mead en los años treinta, hasta autores de los años noventa como Thomas Gregor, Leslie Sponsel, Donal Tuzil o Bruce Bonta, trabajan comprometidos con una Antropología hecha, no sólo en clave de violencia y guerra, sino en clave de paz.

Irene Comins Mingol

Dpto. Filosofía, Sociología,
Comunicació Audiovisual i Publicitat
Universitat Jaume I

POLÍTICA EXTERIOR es una revista independiente, responsable y crítica. POLÍTICA EXTERIOR, sostenida por lectores, accionistas y anunciantes, difunde cada dos meses, información, análisis, ideas, certezas y dudas. Editada en Madrid y vendida en 100 países a una amplia minoría de profesores, empresarios, políticos y estudiantes, centra su reflexión en los intereses españoles fuera de España. Cada 60 días, con la situación de los conflictos y una perspectiva de las relaciones internacionales

POLITICA EXTERIOR

VOL. XX SEPTIEMBRE / OCTUBRE 2008 N.º 113



Un plan para Oriente Próximo

J. Scott Carpenter □ Ricard González □ Borja Bergareche

Servicios de inteligencia

Antonio M. Díaz Fernández

Al Yazira, el referente árabe

Samuel M. Barbero, Juan L. Manfredi, Sawvan Zaidah

Vietnam, 20 años de reformas

Antonio J. Pekéz

Lula y el liderazgo de Brasil

Bruno Ayllón y Eduardo Viola

México, fin de un modelo

Fernando Escalante □ María José M. Vial

11,50 €

SUSCRIPCIONES

ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Núñez de Balboa 49, 28001. Madrid

Tel.: 91 431 26 28. Fax: 91 577 72 52

e-mail: revista@politicaexterior.com

www.politicaexterior.com

**POLÍTICA EXTERIOR,
un indispensable instrumento
de trabajo**

DERECHOS CIVILES DE LAS MUJERES EN LOS PAISES DE TRADICION ISLAMICA

El papel de la mujer en la Alianza de civilizaciones

Máximo Cajal

Mujer y derechos civiles en Iraq

Salma Jabbo

Las mujeres en la legislación jordana

Sana'A. Al-Khayyat

Derechos civiles y mujer en Líbano

Khatoun Haidar

Derechos civiles de la mujer en las leyes palestinas

Sana Aranki

Leyes civiles y derechos de las mujeres en Marruecos

Souad El Idrissi

Mujer e Islam: el caso de las mujeres en el Sáhara

Embarka Hamoudi

El papel de las mujeres en la política exterior

Teresa Riera Madurell

Alianza de civilizaciones: ¿una tentativa de pacificación mundial?

Paloma García Picazo

El repudio en las leyes de familia de los países árabes

Caridad Ruiz-Almodóvar

SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACION

La política común de seguridad y defensa de la Unión

Europea en el contexto

del derecho internacional sobre el uso de la fuerza armada

Cesáreo Gutiérrez Espada

CONFLICTOS INTERNACIONALES

Referéndum en Montenegro: el viaje de la gran Serbia a la

Serbia mínima

Kiko Segovia



OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ

Imagina Madrid

Leire Pajin

DOCUMENTACION

Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los Cooperantes



Revista Trimestral • Martos, 15 • Tel.: 00 34 91 429 76 44
Fax: 00 34 91 429 73 73 • E-mail: mpdl@mpdl.org • 28053 MADRID

SUSCRIPCION ANUAL (4 números)

España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 \$US

Números sueltos: España 10 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 \$US

Nombre _____ Apellidos _____

Dirección _____ Localidad _____

D.P. _____ Provincia _____

Teléfono _____ E-mail _____

**Nº cuenta bancaria
(20 dígitos)**

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta corriente Nº _____ abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de 40 € (sólo España). Atentamente

_____ a _____ de _____ 200__

FIRMA:

Antiguo suscriptor Nuevo suscriptor

Le informamos que los datos personales recogidos en este formulario serán incorporados a las bases de datos de MPDL, para la gestión de asociados y suscriptores y envíos informativos sobre actividades propias desarrolladas por MPDL.

Le solicitamos que cualquier modificación/actualización posterior de sus datos se resuelva mediante escrito a la dirección indicada más adelante. De acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 Vd. tiene derecho en cualquier momento a acceder, rectificar o cancelar los datos referentes a su persona incluidos en nuestras bases de datos en la siguiente dirección: C/ Martos, 15. 28053 Madrid.

PAPELES

DE CUESTIONES INTERNACIONALES

BOLETIN DE SUSCRIPCION

(envíe este cupón a la dirección indicada a pie de página)

Nombre:
Dirección:
Población: C.P. Provincia:
País: Teléfono:

PRECIO DE UN EJEMPLAR

España (envío gratuito) 9 €
 Europa 21 €
 Resto del mundo 28 €

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN

España (envío gratuito) 28 €
 Europa 60 €
 Resto del mundo 88 €

FORMA DE PAGO

Contra reembolso
 Giro postal o Talón nominativo a Fundación Hogar del Empleado
 Domiciliación bancaria

CARTA AL BANCO

Sr. Director:
Banco/Caja Suc./Agencia
Dirección
Población C.P. Provincia

Le ruego que cargue a mi Cuenta Corriente/Libreta de Ahorros, y hasta nuevo aviso, los recibos que le sean presentados por la Fundación Hogar del Empleado en concepto de suscripción a la revista Papeles.

Titular D./Dña.
Cuenta/Libreta nº N.I.F.
FIRMA (Titular) Fecha:

