

El horizonte desde **ÁFRICA**

Paul Collier, Kristiana Powell, Alex de Waal,
José A. Izazola, Cristina García,
Elena Couceiro

DIÁLOGO:

Las intervenciones
internacionales

¿cuándo derecho, cuándo obligación?

América Latina en la
ONU, Corea del Norte,
el problema de Israel

Foto: Tony Stone



Icaria editorial

Jefa de redacción - Nieves Zúñiga García-Falces

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

Consejo de redacción - Isaías Barreñada, Mabel González, Anne-Marie Impe, Jean-Paul Marthoz

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 - Diego Zúñiga. Atravesando el río Gambia en Senegal.

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.

Esta revista ha recibido una ayuda de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas para su
difusión en bibliotecas, centros culturales y universidades de España.

Impreso en papel ecológico como parte de la política de buenas
prácticas en materia de sostenibilidad de FUHEM.

INTRODUCCIÓN 5

ACTUALIDAD

**América Latina en el Consejo de Seguridad:
juego de intereses entre Venezuela, Panamá y EEUU** 11

Andrés Serbin

El ensayo nuclear de Corea del Norte: ¿y ahora qué? 19

Wade L. Huntley

Israel y EEUU: ¿conflicto de lealtades? 31

Soledad Segoviano

El problema con Israel 43

Jeff Halper

DOSSIER

El horizonte desde **ÁFRICA**

Seguridad en África: lo que sugieren las estadísticas 55

Paul Collier

**El régimen emergente de paz y seguridad de la
Unión Africana** 65

Kristiana Powell

**¿Por qué el sida no supone una crisis política en
África?** 75

Alex de Waal

**¿Cuánto se necesita y cuánto se gasta para luchar
contra el sida?** 81

José Antonio Izazola

Las causas de la emigración en África 89

Cristina García Fernández

ENTREVISTAS

**Objetivos de Desarrollo del Milenio: todo para
África pero sin África** 99

Elena Couceiro Arroyo

SUMARIO

DIÁLOGO

Las intervenciones internacionales: ¿cuándo derecho, cuándo obligación?

Un diálogo entre David Chandler y Daniele Archibugi

111

Nieves Zúñiga García-Falces

DERECHOS HUMANOS

Violaciones de derechos humanos por integrantes de las misiones de paz de la ONU

131

Daniela Forte

LIBROS

Nosotros, los pueblos de Europa de Susan George

145

Alberto Piris

Weapons of Terror Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms de The Weapons of Mass

Destruction Commission

148

Ricardo Arredondo

Rescuing Afghanistan de William Maley

151

Nuria del Viso

América Latina y la Unión Europea de Christian Freres y José A. Sanahuja (coords.)

153

Paola Wächter

Mujeres en pie de paz de Carmen Magallón

156

Rosa Salgado

Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas de Plataforma 2015 y Más

157

Leticia Casañ Jensen

Desde fuera, África es percibida de diversas maneras: para unos está principalmente asociada a la imagen de la pobreza, la miseria, el conflicto o la enfermedad; para otros es el pecado de Occidente; algunos destacan la magia y la aventura que históricamente han acompañado al continente negro; y para otros más supone una mina de riqueza natural. Pero ¿cómo se ve el horizonte desde África?

En este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* hemos querido dedicar un espacio a este continente amado pero con compasión, olvidado a la vez que utilizado, donde el capital natural y humano se va y no se queda; y destacar especialmente la importancia de ver a África como sujeto y no como objeto. Los emigrantes, los activistas sociales, las mujeres y las organizaciones regionales, son algunos de los actores de esa África que quiere participar activamente en la gestión de su propio futuro. Son muchos los problemas que afrontar para ello, como los conflictos, el sida o la injusta distribución de los recursos de un continente rico y en el que, como apunta Cristina García Fernández en su análisis sobre las causas de la emigración, se produce el enriquecimiento sin desarrollo. En este *dossier*, representantes africanos del mundo académico, social y político dan su opinión sobre preocupaciones universales como la lucha contra la pobreza, los derechos humanos, la democratización o el cambio climático. Paul Collier se pregunta por las causas de las guerras civiles y los golpes de Estado que revientan la base sobre la que construir la paz y el desarrollo, y lo hace desde el análisis de las condiciones y las oportunidades que hacen que ciertos acon-

tecimientos evolucionen o no hacia la violencia. En materia de seguridad y paz, la Unión Africana se levanta como estandarte de la cooperación continental, cuyas oportunidades y desafíos son expuestos por Kristiana Powell.

Si bien son muchas las víctimas de la guerra y la violencia en África, son más las personas que mueren por sida. En África subsahariana viven 24,7 millones de personas con VIH. El sida mina el futuro y la esperanza de muchas sociedades africanas. Alex de Waal se pregunta por qué este enemigo de la sociedad no está en la agenda política; y resalta cómo los activistas africanos contra el sida desarrollan su acción a la vez que favorecen la democracia. Pero la amenaza del sida es mundial y no entiende de desarrollo económico. Esto ha facilitado que la investigación científica y las empresas farmacéuticas de Occidente hayan invertido en investigar y crear tratamientos antirretrovirales para hacer frente a la enfermedad. Sin embargo, la existencia de dichos tratamientos es solo esperanza para unos pocos, para los que tienen acceso a ellos, quedando en este caso el derecho a la salud a expensas del comercio y del dinero, asunto que afecta especialmente a África. José Antonio Izazola, jefe del Grupo de Rastreo de Recursos y Proyecciones del Programa Conjunto para el Sida de Naciones Unidas (ONUSIDA), nos da las claves económicas en términos de lo que se necesita y lo que realmente se gasta en la lucha contra el sida.

En el último tiempo, África se ha convertido en el tercer escenario, después de Afganistán e Irak, de la lucha contra el terrorismo llevada a cabo por EEUU. El 9 de enero de 2007 el ejército estadounidense bombardeó el sur de Somalia con el propósito de alcanzar a presuntos miembros de Al Qaeda, lo que causó la muerte de varios civiles. Este episodio siguió a la entrada de fuerzas militares etíopes en Mogadiscio, capital de Somalia, en diciembre de 2006, apoyadas por EEUU con el objetivo de impedir que el islamismo fundamentalista se hiciera con el poder. Esta intervención incrementó la violencia y la inestabilidad que ya padecía el país africano, y la tensión que reina en el Cuerno de África se reavivó con el apoyo de Eritrea, en guerra con Etiopía en el pasado, a las milicias integristas. La explosiva situación vivida en la zona llegó hasta el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y reabrió la discusión sobre las intervenciones internacionales. Cuándo es legítimo el uso de la fuerza para ejercer el derecho de autodefensa o cuándo existe el deber de intervenir para impedir o prevenir un genocidio o violaciones masivas de los derechos humanos, son cuestiones que están en el centro del debate, que se ha radicalizado desde la guerra preventiva contra el terrorismo de EEUU tras el 11-S. En este número de *Papeles*, David

Chandler y Daniele Archibugi dialogan desde posiciones distintas sobre estas cuestiones y sobre la responsabilidad de los Estados y de las organizaciones internacionales por garantizar un sistema internacional más justo.

Como apunta Daniele Archibugi, en el centro de la cuestión está la existencia de una potencia con excesivo poder —EEUU— y la necesidad de que exista un contrapeso y equilibrio de poderes. En este escenario, la Unión Europea y Naciones Unidas se presentan como actores claves. Sin embargo, gran parte de las decisiones y acción de la ONU queda a expensas de los intereses de los miembros del Consejo de Seguridad, entre los que se sitúan las grandes potencias. Es necesario revitalizar la participación activa de otros países y regiones en el seno de la ONU, como América Latina, quien el pasado noviembre eligió a Panamá como su representante en el Consejo de Seguridad en calidad de miembro no permanente. La elección de Panamá ha sido el resultado de un complicado juego de intereses entre Venezuela, Panamá y EEUU analizado en este número por Andrés Serbín.

En el punto de mira del sistema internacional continúa estando el conflicto en Oriente Medio y la fuerte inestabilidad que sufre Irak, con nuevos atentados tras el ahorcamiento de Saddam Hussein. La prolongación del conflicto en Oriente Medio hace preguntarse sobre la verdadera voluntad de las partes enfrentadas por alcanzar la paz. Jeff Halper, candidato israelí junto al activista palestino Ghassan Andoni al premio Nobel de la Paz 2006, expone cuáles son los verdaderos intereses de Israel; un país que ha gozado del apoyo de EEUU en una relación estratégica explicada por Soledad Segoviano.

Las repercusiones del ensayo nuclear de Corea del Norte, las violaciones de derechos humanos por integrantes de misiones de paz de la ONU y reseñas de libros completan este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*.

Nieves Zúñiga García-Falces
Redactora jefa

**América Latina en el Consejo de Seguridad:
juego de intereses entre Venezuela, Panamá y EEUU** 11
Andrés Serbin

El ensayo nuclear de Corea del Norte: ¿y ahora qué? 19
Wade L. Huntley

Israel y EEUU: ¿conflicto de lealtades? 31
Soledad Segoviano

El problema con Israel 43
Jeff Halper

América Latina en el Consejo de Seguridad: juego de intereses entre Venezuela, Panamá y EEUU

La competencia entre Guatemala y Venezuela por ocupar el puesto correspondiente a América Latina en el Consejo de Seguridad de la ONU refleja el enfrentamiento entre Venezuela y EEUU en el ámbito hemisférico y la estrategia de Hugo Chávez de confrontación asimétrica con este país. La elección de Panamá como miembro no permanente del Consejo señala una derrota circunstancial de la política exterior de Chávez y asigna un papel de alta responsabilidad a este pequeño país. Independientemente del peso decisivo de los cinco permanentes con derecho de veto, las posiciones que asuma Panamá en el Consejo estarán sometidas a las tensiones impuestas por las diferencias entre Venezuela y EEUU.

Andrés Serbin es director del Centro de Estudios Globales y Regionales de Argentina (CEGRE) y profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Su último libro es *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana, Siglo XXI, Buenos Aires, 2003*

Impulsada por el Gobierno de Hugo Chávez, la política exterior de Venezuela ha cambiado significativamente en los últimos ocho años. Por un lado, ha perdido algunos de los componentes descollantes que la caracterizaron durante décadas de gobiernos democráticos, como su identificación con un modelo de democracia y con posiciones prooccidentales fuertemente marcadas por sus vínculos comerciales con EEUU, principal destino de sus exportaciones petroleras. Por otro, ha reforzado la utilización del petróleo como un recurso fundamental de esta política en un mundo ávido de energía, y ha empleado los recursos procedentes de la explotación de hidrocarburos para profundizar un protagonismo presidencial que ya había emergido en etapas anteriores.¹ Además de estos cambios, la política exterior venezolana ha modificado sustancialmente sus objetivos prioritarios para convertir al país en un actor relevante en el ámbito hemisférico, regional y mundial.²

¹ Andrés Serbin, "Cuando la limosna es grande... El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2006, N° 205.

² Carlos Romero, *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Ediciones B, Caracas, 2006.

Gran parte de esta reorientación se basa en la apreciación geopolítica de Chávez de la dinámica mundial, que enfatiza los equilibrios de poder, el uso de los recursos naturales para imponer la primacía de las naciones en el sistema internacional y el desarrollo de capacidades militares para mantenerla. Esta visión ha reemplazado gradualmente los enfoques anteriores, centrados en la integración regional, el comercio multilateral y la cooperación internacional. La actual estrategia se refuerza, adquiriendo un creciente componente ideológico, a partir del frustrado golpe de Estado del año 2002, y asume un carácter más perfilado desde finales de 2004, cuando se inaugura “una nueva etapa, el ‘nuevo mapa estratégico de la Revolución Bolivariana’”,³ con la definición de una serie de objetivos como ejes de la política exterior. Consecuentemente, la promoción de un mundo multipolar que se contraponga al unilateralismo y la hegemonía estadounidense, la necesidad de una guerra asimétrica contra esta hegemonía y la configuración de distintas alianzas tanto en el ámbito continental como en el global, son elementos fundamentales en la construcción de un proyecto bolivariano a escala mundial y en el rediseño de la geopolítica global. Bajo esta perspectiva, junto con la identificación de cinco polos de poder en el planeta –Europa, Asia, África, Norteamérica y Suramérica– y de la India y China como actores e interlocutores relevantes, se consolidan relaciones con países como Libia, Argelia, Nigeria y Suráfrica, y se fortalecen las alianzas con los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).⁴ En el ámbito regional se privilegia el eje Caracas-Brasilia-Buenos Aires y se promueve la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en estrecha asociación con Cuba y posteriormente con Bolivia, para contrarrestar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la influencia de EEUU en la región. Evidentemente, la promoción del ALBA viene de la mano de la utilización de los abundantes recursos petroleros y fiscales que posee el país y del lanzamiento, con diferente suerte, de iniciativas de asistencia y cooperación energética como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.⁵

La promoción de un mundo multipolar y la diversificación del comercio internacional de Venezuela (fuertemente dominado por las exportaciones de petróleo al mercado estadounidense) es también una estrategia para enfrentar a EEUU. A ello se suma la adquisición de armamento procedente de Rusia, Bielorrusia, Brasil y España, que contribuye a generar fuertes desequilibrios subregionales.⁶ La compra, en particular, de 100.000 rifles AK-47 a Rusia y el reacondicionamiento de la empresa venezolana que suministra la munición es preocupante en una región donde este tipo de armamento es utilizado principalmente por la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Fuerzas

³ Edmundo González Urrutia, “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, *Nueva Sociedad*, N° 205, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2006.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Andrés Serbin, 2006, *op. cit.*

⁶ “With friends like these”, *The Economist*, 31 de agosto de 2006.

Armadas Revolucionarias (FAR) en Cuba, y donde el tráfico ilegal de armas se ha incrementado significativamente en los últimos años.

Chávez consideró que el eventual acceso de Venezuela a uno de los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad reforzaría su influencia y serviría de plataforma para cuestionar y atacar las políticas estadounidenses

Evidentemente, Chávez consideró que el eventual acceso de Venezuela a uno de los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad reforzaría su influencia y protagonismo internacional, contribuiría a la implementación de sus objetivos y, sobre todo, serviría de plataforma para cuestionar y atacar las políticas estadounidenses.

Pese a la existencia de un consenso tácito en el Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC) sobre la candidatura de Guatemala para sustituir a Argentina en octubre de 2006, Chávez desplegó una intensa campaña para promocionar la candidatura de su país a través de una serie de visitas a diversos países y de la utilización de los recursos petroleros para ganar adhesiones y aliados.⁷

La campaña para el Consejo de Seguridad

Para lograr su propósito, el presidente venezolano viajó a Rusia, China, Irán, Bielorrusia, Vietnam y Siria en los meses precedentes, e incluso consideró la posibilidad de visitar Corea del Norte. También utilizó la XIV Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en septiembre de 2006 en La Habana, para, con el apoyo de Cuba, conseguir que los países asistentes respaldasen a Venezuela como adalid y vocero de los países del Sur. Tampoco dudó en asistir a la Cumbre de la Unión Africana con el mismo objetivo, y en obtener el respaldo de los países de la Liga Árabe.

El activismo de Chávez en la esfera internacional y la proliferación de acuerdos de asistencia o cooperación energética parecían dar sus frutos: mientras que la mayoría de los países de América del Sur y el Caribe prometían su apoyo a la candidatura de Venezuela, Guatemala, marcada por su déficit en materia de derechos humanos y por la disputa territorial con Belice –si bien podía contar a su favor con la experiencia de implementar un pro-

⁷ Andrés Serbin, 2006, *op. cit.*

ceso de paz relativamente exitoso—, sólo conseguía en la región el respaldo de los países centroamericanos y de algunos andinos que, como Perú, sostenían que había existido una fuerte ingerencia de la política bolivariana en sus asuntos internos. A esto habría que agregar, como factor de peso, la discreta campaña que promovió EEUU a favor de Guatemala para contrarrestar las aspiraciones de Chávez, y que se basó en la apuesta por el canciller guatemalteco Gert Rosenthal, de amplia trayectoria en los ámbitos multilaterales.

El discurso que pronunció Chávez en la 61 Asamblea General de Naciones Unidas a finales de septiembre de 2006 jugó en su contra. Los excesos verbales y el histrionismo en su ataque personal al presidente George W. Bush alejaron a algunos países que habían comprometido su apoyo. Por otro lado, países como Chile, que también se habían decidido a respaldar a Venezuela, fueron obligados, a raíz de declaraciones irritantes por parte del embajador venezolano en Chile, a abstenerse en la votación.

El 16 de octubre se iniciaron las votaciones. Después de 47 rondas, en las que Guatemala obtuvo más votos que Venezuela (excepto en la sexta ronda, en la que venció Venezuela), ninguno de los candidatos había alcanzado los dos tercios necesarios para ser elegido y sustituir a Argentina en uno de los dos puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad correspondientes al grupo latinoamericano y caribeño (el otro estará ocupado por Perú hasta el próximo año). Sólo existe un precedente de una competencia tan reñida: en 1979 Colombia y Cuba atravesaron 154 rondas sin lograr los dos tercios y México fue elegido como candidato de consenso para superar el *impasse*.⁸

El estancamiento se hizo evidente y Venezuela ofreció ceder su candidatura a Bolivia, oferta que ésta aceptó. Sin embargo, Venezuela se retractó e intentó de nuevo reunir los votos necesarios en otra ronda frustrada. Paralelamente, diversos países latinoamericanos como República Dominicana y Panamá empezaron a emerger como candidatos para salvar la crisis. El primero declinó la oferta, pero Panamá la aceptó, convirtiéndose sorpresivamente en el principal candidato.

Tras algunas inquietudes planteadas por los países del Caribe, que aducían que no habían sido consultados al respecto, el GRULAC aprobó finalmente la candidatura panameña. El 7 de noviembre, con 164 votos a favor, Panamá alcanzó los dos tercios necesarios entre los 192 miembros de la Asamblea para asumir el puesto rotativo en el Consejo de Seguridad. Venezuela obtuvo 11 votos, Guatemala cuatro y Barbados uno.

⁸ Paradójicamente, Cuba también contaba con el apoyo del Movimiento de Países No Alienados, que presidía en aquel momento y cuya cumbre más reciente se había realizado en La Habana. Sin embargo, la invasión soviética de Afganistán y el apoyo a la URSS, aunque reluciente, de Cuba le hizo perder un importante número de votos. La isla se presentó nuevamente al año siguiente y perdió después de 23 rondas de votación. En 1990 Cuba logró acceder al Consejo de Seguridad.

Además de las acusaciones mutuas entre EEUU y Venezuela, y de una serie de incidentes posteriores –incluida la detención del canciller venezolano en el aeropuerto de Miami–, la elección evidenció la polarización entre ambos países y un enfrentamiento que arrastró a muchos miembros de la ONU. En todo caso, el proceso en sí abre algunos interrogantes. ¿Hasta qué punto ocupar un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad tiene, frente al poder de veto de los cinco permanentes, alguna relevancia política? Después de esta reñida competencia por el puesto, ¿cuál va a ser el papel de Panamá en medio de esa polarización?

Más allá de una discusión sobre la efectiva influencia que un país puede adquirir como miembro no permanente en las decisiones del Consejo de Seguridad, este puesto puede ser una plataforma que, en el caso de Chávez, podría haber reforzado una política exterior basada en los recursos petroleros y orientada a transformar el mapa geopolítico regional y mundial, y contribuido a reforzar la presencia de Venezuela tanto en las esferas intergubernamentales como en los medios de comunicación. Pero hay que detenerse en la segunda pregunta para evaluar el rol que puede asumir en este contexto un pequeño país latinoamericano que, sin embargo, ya ha ocupado esta posición en otras cuatro ocasiones.

El rol de Panamá: ¿una de cal y una de arena?

En junio de 2006, pocos meses antes de las elecciones, Chávez viajó a Panamá invitado por el presidente Martín Torrijos para participar en la sesión especial de la Asamblea Nacional de Panamá con ocasión del 180 aniversario del Congreso Anfictiónico.⁹ Durante su estancia firmó un acuerdo de cooperación energética entre los dos países de cinco años de duración; prometió instalar una refinería que permitiría procesar 150.000 barriles diarios de petróleo y garantizó la colaboración de Venezuela en la modernización del oleoducto transistmico que conecta al Pacífico con el Atlántico. Este último punto ya fue tratado en una visita oficial venezolana de alto nivel en enero de ese mismo año. Entonces se discutió la posibilidad de reacondicionar el poliducto Petroterminales de Panamá, revirtiendo su flujo desde el Atlántico hacia el Pacífico para enviar 800.000 barriles diarios de petróleo. La iniciativa de Venezuela pretendía, esencialmente, asegurar el flujo de hidrocarburos hacia China, como parte de su estrategia de diversificar el comercio internacional y estrechar vínculos con una economía en expansión y de creciente incidencia mundial. (Sin embargo, el crudo venezolano no puede ser procesado por las refinerías chinas sin un previo y costoso proceso de modernización).

⁹ En 1826, Simón Bolívar convocó la celebración del Congreso Anfictiónico en Panamá con el propósito de consolidar y completar el proceso de independencia de América Latina (N. de la Ed.).

La
elección de
Panamá
fue
manejada
en secreto
para
proteger
sus
relaciones
con EEUU
y Venezuela

En las relaciones de Panamá con EEUU pesan dos elementos importantes. Por un lado, las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC), suspendidas en enero de 2006 pese a un avance que cubría prácticamente el 98% de los temas fundamentales. Uno de los obstáculos para cerrar el acuerdo ha estado vinculado a regulaciones de la política fitosanitaria local panameña, pero recientemente se ha superado con la creación de la Autoridad de Sanidad de Alimentos. No obstante, las negociaciones pueden no concretarse si la segunda y última ronda se demora y el TLC no llega a ser aprobado por el Congreso de EEUU antes del final de 2006.¹⁰ En este país, los cambios recientes en la composición de ambas cámaras, con una abrumadora victoria de los demócratas, ponen en peligro la aprobación. Además, gran parte del intercambio comercial actual entre ambos países depende de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), que caduca en 2007. Por eso a Panamá le urge superar el estancamiento y ultimar la ronda final de negociaciones antes de que finalice 2006. Después de su elección como miembro no permanente del Consejo de Seguridad –Panamá asume el puesto el 1 de enero de 2007– parecía que el acuerdo estuviera a punto de concretarse.¹¹

El segundo obstáculo remite al capítulo del TLC, aún en negociación, sobre compras gubernamentales, que ampara la participación de empresas estadounidenses en la ampliación del Canal de Panamá. Ésta consiste en la construcción de un tercer grupo de esclusas que permitiría el paso de más y mayores barcos e impediría que la actual vía interoceánica (principal recurso de la economía panameña) quedara obsoleta. Además, la ampliación daría un gran impulso económico a Panamá, al generar unos 6.750 empleos directos y más de 35.000 indirectos y posibilitar el desarrollo de importantes servicios conectados al Canal, como puertos, banca, zonas francas y turismo residencial. Existen indicios de que el banco de EEUU Wachovia está interesado en la financiación de la ampliación, y de que la compañía Halliburton, Kellogg, Brown and Root, vinculada al vicepresidente Dick Cheney, aspira a quedarse con una parte sustantiva de los contratos de construcción.

¹⁰ En su visita a Panamá tras la Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005, George W. Bush afirmó que "EEUU y Panamá están cerca de firmar un acuerdo de libre comercio" y mostró su apoyo a la ampliación del Canal. En "Bush supports enlarging Panama Canal", *Associated Press*, 7 de noviembre de 2005.

¹¹ "EEUU busca consenso para aprobar TLC con Panamá", *Panamá América*, sección Finanzas, jueves 30 de noviembre de 2006, p. 1.

No es casual, por tanto, que la sorpresiva elección de Panamá fuera manejada en secreto para no enturbiar sus relaciones con EEUU y Venezuela. Tampoco es casual la visita a Panamá, pocos días antes de la decisión, de John Maisto, el embajador de EEUU ante la Organización de Estados Americanos (OEA).¹² El presidente Martín Torrijos comentó la elección de Panamá desde México, donde se encontraba en un congreso, y señaló que su país serviría “para unir posiciones” entre los países de América Latina y el Caribe.¹³ Paralelamente, el canciller panameño Samuel Lewis Navarro afirmó que este nombramiento “contribuiría al equilibrio político del mundo” y no afectaría a la neutralidad del Canal.¹⁴ En declaraciones similares, altos representantes panameños enfatizaron el rol de bisagra de su país entre América del Norte y América del Sur. En este sentido, todo apunta a que Panamá tenderá a asumir un papel equilibrado en sus intervenciones en el Consejo de Seguridad.

Sin embargo, la realidad es que, pese a su experiencia previa en este órgano y su trayectoria en la recuperación del Canal, Panamá aparece como un país altamente vulnerable a las presiones externas, y esa vulnerabilidad puede agudizarse cuando se produzcan las votaciones decisivas en el Consejo. No obstante, para enfrentar estas presiones cuenta la experiencia de conciliación y de construcción de consensos que caracteriza a la diplomacia panameña desde el largo proceso de negociación del Tratado Torrijos-Carter. En cualquier caso, en las decisiones pesará la importancia que se otorgue a los elementos señalados anteriormente: las aspiraciones venezolanas de liderar una nueva geopolítica regional y mundial utilizando sus recursos y sus ingresos petroleros, y los intereses estratégicos y empresariales de EEUU en la preservación de la neutralidad del Canal de Panamá y en su futura ampliación.

¹² Carlos Sánchez, “Riesgos de Panamá en el Consejo de Seguridad”, 7 de noviembre de 2006. En: www.opinapanama.com

¹³ Cable EFE, jueves 9 de noviembre de 2006.

¹⁴ Cable DPA, 2 de noviembre de 2006.

WADE L. HUNTLEY

El ensayo nuclear de Corea del Norte: ¿y ahora qué?

Traducción de Leandro Nagore

El colapso del Acuerdo Marco entre EEUU y Corea del Norte a finales de 2002 marcó el punto de inflexión tras el cual quedó claro que Corea del Norte estaba decidida a lograr armamento nuclear. La posterior declaración del régimen de Pyongyang de que tiene armas nucleares y de que las necesita para garantizar su seguridad, y su reciente ensayo nuclear, son pruebas de su camino hacia el logro de su aspiración. No se puede promover una solución de no proliferación en Corea del Norte mediante el enfrentamiento. El progreso requiere de una "interacción" sostenida con este país y de un "compromiso" para ayudar a resolver las tensiones políticas, económicas y sociales que recorren el noreste de Asia, y las dinámicas de la proliferación nuclear global en el mundo de la posguerra fría.

Las aspiraciones nucleares de Corea del Norte han generado problemas desde que se adhirió al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) en 1985. Se cree que este país lleva acumulando plutonio desde 1986, sobre todo a través de su central nuclear de cinco megavatios de Yongbyon. Se estima que para 1992, la cercana instalación de extracción de plutonio habría separado hasta diez kilogramos de plutonio. También se sabe que el país descargó el núcleo del reactor en 1994, un hecho del que la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) fue testigo. Se calcula que las casi 8.000 barras de combustible irradiado contenían entre 27 y 29 kilogramos de plutonio.

Esta acción incrementó el enfrentamiento respecto de la incapacidad de la AIEA de reconciliar las pruebas evidentes de las actividades de Corea del Norte en el pasado con sus obligaciones respecto del TNP. Esta crisis culminó con el Acuerdo Marco entre EEUU y Corea del Norte firmado en 1994. Bajo los términos de este acuerdo, Corea del Norte cerró su instalación nuclear de Yongbyon, al igual que la cercana instalación de separación de plutonio, y

Wade L. Huntley es director del Simons Centre for Disarmament and Non-Proliferation Research en el Liu Institute for Global Issues de la Universidad de la Columbia Británica (Canadá)

almacenó las barras de combustible en envases precintados, según pudo monitorear la AIEA.

El Acuerdo Marco logró interrumpir con éxito el programa nuclear basado en el plutonio de Corea del Norte, pero no consiguió resolver las discrepancias generadas por sus actividades pasadas, ni tampoco eliminar las cantidades de combustible gastado que se sabía que había en el país. De este modo, Corea del Norte fue capaz de reiniciar su programa nuclear. En octubre de 2002, las acusaciones de que el país iniciaba un segundo programa nuclear, esta vez basado en el uranio, llevó al colapso del Acuerdo Marco y a la retirada de Corea del Norte del TNP, así como a su expulsión de la AIEA.

A principios de 2003, Corea del Norte volvió a arrancar el reactor de Yongbyon y empezó a reprocesar el plutonio almacenado en las mismas instalaciones. En la actualidad, se calcula que ha reprocesado la mayor parte de sus 8.000 barras de combustible, con un rendimiento estimado de entre 20 y 28 kilogramos de plutonio con capacidad para ser utilizado para fabricar armas nucleares. En abril de 2005, Pyongyang volvió a cerrar el reactor de Yongbyon para recuperar una nueva cantidad de combustible gastado. Corea del Norte podría haber terminado de reprocesar este combustible, lo que supondría hasta 15 kilogramos de plutonio adicional para uso militar.

Su stock actual de plutonio separado serviría para entre 4 y 13 armas nucleares

Las armas nucleares de Pyongyang

El número de armas nucleares que se podría producir con esta cantidad de plutonio depende de la cantidad utilizada en cada artefacto nuclear, lo cual depende a su vez de la intensidad de la explosión deseada y de la capacidad tecnológica para utilizar el material de forma eficiente. Si se asume que la capacidad tecnológica de Corea del Norte es limitada, equivalente a la de EEUU en el momento de la producción de sus primeras armas nucleares, y si además se asume que está desarrollando un mayor número de artefactos nucleares de menor rendimiento, su stock actual de plutonio separado serviría para entre cuatro y trece armas nucleares.

Para septiembre de 2005, Corea del Norte había vuelto a arrancar su reactor en Yongbyon. Este reactor puede producir entre cinco y siete kilogramos de plutonio al año, suficientes para al menos una ojiva nuclear adicional. Se está construyendo un segundo reactor de 50 megavatios en la instalación

nuclear de Yongbyon que multiplicaría por diez esta capacidad de producción de plutonio. En todo caso, no parece que Corea del Norte esté avanzando muy rápidamente en la finalización de la obra de construcción de este nuevo reactor.

Hasta la fecha, hay pocos indicios que indiquen que Corea del Norte sea capaz de fabricar una ojiva nuclear suficientemente ligera como para instalarse en el misil de largo alcance Taepodong-2, que además nunca ha sido probado con éxito. Existen más motivos para creer que sería capaz de fabricar una ojiva para el misil de menor alcance, el Nodong, pero esto tampoco es seguro.

Primer ensayo nuclear

La instalación de ensayos nucleares de Punggye, que se encuentra aproximadamente a 350 kilómetros al noreste de Pyongyang, lleva siendo vigilada desde hace varios años. El año pasado se observaron preparativos para un posible ensayo, y de nuevo este año, antes del anuncio por parte de Corea del Norte de que un ensayo era inminente. El 9 de octubre de 2006, fecha en la que el país realizó su primer ensayo nuclear, dio unos 20 minutos de preaviso a China sobre su ejecución, y supuestamente indicó que la intensidad sería de unos cuatro kilotones. Aunque esta cantidad sea relativamente pequeña en cuanto a los estándares de los primeros ensayos del pasado, es coherente con las estimaciones sobre el tamaño de los artefactos nucleares que Corea del Norte sería capaz de producir.¹

Sin embargo, los cálculos preliminares sobre la intensidad real de la explosión, a partir del monitoreo sísmico, se situaban entre 0,5 y 0,8 kilotones, lo cual sugeriría que el ensayo no fue del todo exitoso. En los días siguientes, las muestras de aire recolectadas indicaron cierta cantidad de residuos radioactivos, confirmando que la explosión fue de naturaleza nuclear.

Una explicación más probable de la baja intensidad de la explosión estaría en el hecho de que los técnicos norcoreanos no habrían logrado ajustar el tiempo exacto para activar el sistema de tipo implosivo necesario para la detonación del plutonio. O también en que Corea del Norte no haya querido gastar demasiado de su escaso *stock* de plutonio (cuatro kilogramos supondría hasta un 20% de sus existencias). Los técnicos también podrían haber estado preocupados por la capacidad del lugar de ensayos, respecto de una explosión de mayores dimensiones. Asimismo, la posibilidad más alarmante de que Corea del Norte ensayó exitosamente un artefacto de bajo rendimiento no puede ser descartada.

¹ Primeros ensayos anteriores (plutonio): EEUU (1945), 21 kt; URSS (1949), 22 kt; Reino Unido (1952), 25 kt; Francia (1960), 60 kt; India (1992), 12 kt.

Proliferación nuclear y seguridad regional en el noreste asiático

El colapso del Acuerdo Marco en 2002 supuso un importante punto de inflexión, respecto del periodo anterior, entre 1997 y 2002, cuando el programa nuclear de Corea del Norte basado en el plutonio estaba contenido. Muchos analistas, tanto los que apoyan un mayor grado de confrontación como los que apuestan por un mayor compromiso, no reconocen que entonces el *statu quo* cambió radicalmente. El año 2003 fue el momento en el que se atravesó el umbral crítico. Desde entonces todas las implicaciones de una Corea del Norte nuclear eran conocidas. Ahora, sus ensayos nucleares han agravado esta situación.

Una de las principales preocupaciones es que el renovado programa nuclear de Corea del Norte le da el potencial de exportar material fisionable, tecnología y conocimientos para desarrollar armas nucleares, e incluso armas nucleares terminadas y operativas. Esta es la consecuencia de una Corea del Norte nuclear que muchos se toman más en serio. Esta es posiblemente la más genuina de las "líneas rojas" del Gobierno de Bush y un elemento clave detrás del lanzamiento de su Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación.

Las transferencias nucleares son una preocupación muy real, teniendo en cuenta el uso que ha hecho Corea del Norte en el pasado de sus recursos militares y otras actividades ilícitas como fuentes para generar ingresos. Pero Corea del Norte no tiene compromisos con grupos extranjeros, ni tampoco una historia de apoyo a actividades terroristas independientes. Careciendo de una motivación ideológica para extender la proliferación, el régimen probablemente se tomará en serio toda advertencia creíble.

Para la región del noreste asiático, el crecimiento constante (aunque lento) de un arsenal de armas nucleares en Corea del Norte agravará las tensiones y las incertidumbres. A algunos les inquieta el hecho de que Corea del Norte podría empujar a Japón a intentar obtener armamento nuclear por su propia cuenta. Sin embargo, Japón podría estar menos interesado en lograr armamento nuclear a corto plazo de lo que parece, y es poco probable que tome tal decisión mientras se mantengan las garantías creíbles de seguridad por parte de EEUU. Lo mismo se podría decir de Corea del Sur y de Taiwan. Hasta la fecha, el ensayo nuclear realizado por Corea del Norte no debería necesariamente generar un efecto dominó en cuanto a la proliferación nuclear en el este asiático.

En términos más generales, sin embargo, este temor incrementa las tensiones e incertidumbres de seguridad en la región. Las acciones de Corea del Norte también han servido para impulsar la adopción de posturas de seguridad regionales, que a menudo tienen objetivos más amplios. La cooperación en la defensa con misiles entre EEUU y Japón es un

ejemplo. Es por ello que las expresiones de preocupación de algunas partes han sido hasta la fecha algo ambivalentes.

El régimen de No Proliferación Nuclear

Corea del Norte es el primer Estado que se ha retirado del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. También se ha desmarcado del acuerdo firmado en 1992 con Corea del Sur por el que se comprometían a mantener la península coreana libre de armas nucleares. Si Corea del Norte se mantiene fuera del TNP, y no sufre consecuencias importantes, el precedente socavaría las actuales normas de cumplimiento del Tratado. No obstante, ofrecer un “acuerdo especial” para recuperar la adhesión de este país al TNP también supondría un precedente negativo que podría impulsar a otras partes del Tratado a quebrantar las normas. Por tanto, no hay ninguna buena opción para mitigar el impacto de la retirada de Corea del Norte del TNP.

El ensayo nuclear de Corea del Norte obliga a enfrentar sus implicaciones. Pero, irónicamente, también las mitiga: el ensayo ha demostrado que su programa no está tan avanzado como muchos se temían

El Gobierno de Bush raras veces ha expresado su preocupación respecto del impacto potencial de la retirada de Corea del Norte del TNP sobre la viabilidad del tratado o el estado de salud del régimen de no proliferación en general. Ha preferido, sin embargo, apoyar a un número creciente de críticos que apuntan a que lo ocurrido en Corea del Norte e Irán significa el fracaso del régimen de no proliferación en su conjunto. Este no es el caso: el régimen de no proliferación sigue siendo muy efectivo en la mayor parte del mundo.

Sin embargo, la erosión del régimen generada por la situación en la península coreana impulsa otras amenazas de adquisición nuclear, como las ambiciones iraníes. El TNP no evitó que Corea del Norte (y otros cuantos países) desarrollase armamento nuclear, pero sigue siendo uno de nuestros instrumentos más sólidos para contener estas ambiciones. No tener en cuenta este papel constante y fundamental sólo hará que las cosas empeoren.

El ensayo nuclear de Corea del Norte obliga a enfrentar sus implicaciones. Pero, irónicamente, hasta cierto punto, también las mitiga: el ensayo ha suministrado a los analistas extranjeros una importante cantidad de datos forenses sobre el programa nuclear de Corea del Norte y probablemente ha demostrado que el programa no está tan avanzado como muchos se temían.

¿Cuáles son las ambiciones nucleares de Corea del Norte?

La gran mayoría de los analistas concluyen que Pyongyang está motivada por la “supervivencia del régimen”. Pero hay cierta ambigüedad respecto de lo que esto significa en la realidad. Además, este impulso, por sí sólo, no sirve para explicar del todo las posturas adoptadas por el régimen.

De lo que casi no hay dudas es que el ensayo nuclear, al igual que la prueba de misiles del mes de julio y el resto de la larga lista de provocaciones de Corea del Norte, va más allá de un intento por lograr “captar la atención” de EEUU. Tales explicaciones implican una percepción de Kim Jong-il como un adolescente consentido al que le faltarían unos azotes, una imagen reforzada por la cobertura que ofrecen los medios de comunicación sobre el supuesto tren de vida salaz del “amado líder”.

Las acciones provocadoras de Corea del Norte tienen probablemente más que ver con una estrategia calculada de diplomacia coercitiva. Esta estrategia anticipa efectos positivos más allá del incremento, a corto plazo, de la tensión. Esta estrategia ha sido colmada con éxitos en el pasado. El nuevo, y positivo, entorno negociador con EEUU, tras su ensayo de misiles en 1998, que llevó a la visita a Pyongyang, dos años más tarde, de la secretaria de Estado Madeleine Albright, es un ejemplo de ello. Los ensayos nucleares y la prueba de misiles del mes de julio podrían haber tenido por objetivo lograr un nuevo entorno negociador.

¿Capacidad nuclear *versus* capacidad negociadora?

Considerar las provocaciones de Corea del Norte como un intento de diplomacia coercitiva sigue manteniendo abierta la pregunta: ¿para qué fin? ¿Está dispuesto el régimen a alcanzar un acuerdo que conllevaría el abandono de su capacidad nuclear? Los que apoyan la postura del compromiso suelen responder que “sí”, que la beligerancia de Corea del Norte no es más que un intento por situarse en una posición óptima para negociar. Los que apoyan la confrontación responden que “no”, que la postura acomodaticia de Corea del Norte no es más que una táctica para tranquilizar a sus vecinos y ganar tiempo.

Gran parte del debate sobre la política a seguir respecto de Corea del Norte suele definirse alrededor de estas dos posturas contrapuestas: el compromiso o la confrontación; y, por tanto, también sobre dos hipótesis opuestas respecto de las motivaciones de Corea del Norte que subyacen tras estas posturas. El problema es que ambas posturas pueden ser erróneas. La elección es demasiado simplista. De hecho, podría ser que el liderazgo de Corea del Norte aún no se ha decidido. Puede depender mucho no sólo de las condiciones del acuerdo, sino también de su contexto temporal. No obstante, el régimen de Pyongyang,

aunque extremadamente centralizado y monolítico, tiene también sus facciones internas y su división de intereses, que pueden incidir sobre las decisiones que tome Kim Jong-il. Finalmente, está el problema de la incertidumbre: teniendo en cuenta la opacidad del régimen, ninguna hipótesis sobre las motivaciones de Corea del Norte puede ser demostrada como del todo cierta.

Ante esta situación, no tiene mucho sentido basar una política únicamente sobre una serie de hipótesis. Una visión más estable conllevaría, en primer lugar, analizar cómo actúa realmente Corea del Norte y, luego, considerar el rango de factores, nacionales e internacionales, que podrían influir sobre estas acciones. Las políticas a seguir deberían incorporar la influencia potencial del mayor número posible de estos factores. El objetivo es desarrollar respuestas efectivas, sea cual sea la hipótesis correcta respecto de las motivaciones.

La reacción estadounidense al ensayo nuclear realizado por Corea del Norte el 9 de octubre fue relativamente predecible, y estaba probablemente preparada con anterioridad. Aunque subrayase la necesidad de encontrar una solución diplomática y llamase al retorno de Corea del Norte a las negociaciones del Grupo de los Seis (Rusia, EEUU, Japón, China y las dos Coreas), el Gobierno de Bush también intentó con ahínco lograr una nueva serie de sanciones más duras, además de la creación de un programa estricto de inspecciones para intentar evitar la posible exportación de materiales nucleares u otros recursos militares por parte de Corea del Norte.

La reacción China fue mucho más ambigua. China comparte, por varios motivos, el objetivo de asegurar una Corea del Norte no nuclear. Además, China ha apostado una parte significativa de su prestigio en el proceso de negociaciones del Grupo de los Seis y se ha mostrado visiblemente molesta no sólo por las acciones de Corea del Norte, sino además por su forma de llevarlas a cabo. China definió el ensayo como “insolente”, un término generalmente reservado para sus adversarios.

Sin embargo, los intereses chinos en Corea del Norte van más allá de la cuestión nuclear. China registró un flujo masivo de refugiados durante la hambruna que se vivió en Corea del Norte a mediados de la década de los noventa, y por tanto se muestra extremadamente sensible a la estabilidad política y económica de su vecino. Desde la perspectiva de Beijing, el colapso de la gobernabilidad entrañaría un caos prácticamente asegurado en su frontera, e innumerables incertidumbres en cuanto al desenlace.

Los intereses más amplios de China en la región le generan poca disposición por seguir todas las preferencias políticas de EEUU. Beijing tiene motivos para no limitarse a hacer lo que desea Washington, sin olvidar su temor por perder lo que le queda de influencia política en Pyongyang. Por tanto, del mismo modo que las provocaciones de Pyongyang empu-

jan a China hacia una línea más dura, las reacciones agresivas de Washington ejercen una presión en el sentido opuesto.

La resolución 1718

La resolución 1718 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobada por unanimidad seis días después del ensayo nuclear es posiblemente la acción más severa tomada por la ONU contra Corea del Norte desde el inicio de la Guerra de Corea en 1950. No obstante, las políticas que subyacen bajo la Resolución son también reflejo de las diferencias entre China y EEUU. La Resolución exige que Corea del Norte “abandone todas las armas nucleares y los programas nucleares existentes de manera completa, verificable e irreversible”. Además, solicita que los Estados miembros “impidan el suministro, la venta o la transferencia directos e indirectos” de una amplia gama de productos militares y no militares.

A diferencia de lo ocurrido tras las pruebas de misiles realizadas por Corea del Norte en el mes de julio, China accedió a la invocación del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, determinando que las acciones de Corea del Norte constituían una amenaza a la paz global. No obstante, China insistió en que esta invocación hiciese referencia al artículo 41 de la Carta de la ONU, y no al 42, con lo cual se descarta específicamente el uso de la fuerza armada.

No obstante, e inmediatamente tras la aprobación de la Resolución, el embajador chino ante Naciones Unidas, Wang Guangya, declaró respecto del programa de inspecciones: “China no aprueba la práctica de inspeccionar carga proveniente de y con destino a la República Popular Democrática de Corea del Norte. Por tanto, tenemos ciertas reservas respecto de las disposiciones relevantes de la Resolución. China urge reiteradamente a los países concernidos a que adopten una actitud prudente y responsable en este sentido y que se abstengan de tomar medidas de provocación que puedan intensificar la tensión”. Pese a esto, existen indicadores de que China está endureciendo sus relaciones con Corea del Norte. Las autoridades chinas han empezado a inspeccionar caminos de carga que cruzan el río Yalu hacia Corea del Norte. Pero cuánto durará esta situación dependerá no sólo de las reacciones de Corea del Norte, sino también de la evolución de la política de EEUU.

El contexto político: teniendo en cuenta las motivaciones

La distinción entre el compromiso y la interacción es fundamental en este contexto. El compromiso significa adoptar ciertas hipótesis sobre la voluntad de Pyongyang de alcanzar acuerdos y de trabajar para resolver sus crisis internas mediante reformas. La interacción

supone que las cuestiones relativas a la península coreana se mantengan como puntos importantes de atención y que se mantengan abiertas las líneas de comunicación incluso durante periodos de elevada tensión.

La interacción frente a la desatención fue uno de los motores de la dinámica de flujo y reflujo en las relaciones entre EEUU y Corea del Norte a partir de 1994. Bajo el Gobierno de Clinton, el declive de la interacción a menudo socavó intenciones más ambiciosas de compromiso. En los primeros dos años del Gobierno de Bush, fue la falta de interacción, más que la postura de enfrentamiento, la que contribuyó al aumento de la tensión. Tras el colapso del Acuerdo Marco, el Gobierno de Bush fue marginalmente más interactivo y comprometido, al verse complicada la política por las divisiones internas y eclipsada por la guerra en Irak.

Los cambios de personal al inicio del segundo mandato del presidente Bush llevaron a un compromiso más genuino, y alcanzaron la Declaración de Principios de 2005. Sin embargo, esta declaración colapsó a las pocas horas y las facciones más duras del Gobierno reafirmaron su control de la política sobre Corea del Norte. La orientación de EEUU ha girado una vez más hacia el enfrentamiento, intentando lograr un “frente unido” entre las otras partes negociadoras e intentando, ante todo, contener el problema con la esperanza de que el régimen de Pyongyang caerá más temprano que tarde.

La necesidad de mantener la interacción, independientemente del debate entre el compromiso y el enfrentamiento, lleva a varias conclusiones fundamentales. En primer lugar, que la intención ampliamente recomendada de combinar compromiso y enfrentamiento –palos y zanahorias– es inadecuada si no está sustentada por una interacción sostenida. En segundo lugar, que los factores que influyen en la toma de decisiones en Pyongyang son opacos y variables. El país no siempre responde de la misma forma ante circunstancias similares. Las respuestas políticas deben ser flexibles dentro de su consistencia. En vez de actuar o responder según un modelo de “ojo por ojo”, las políticas deben estar constantemente orientadas a moldear el contexto al que responde el proceso de toma de decisiones de Pyongyang, al menos dentro de lo posible. Finalmente, una política exitosa debe fundamentarse en el consenso estratégico sobre objetivos a largo plazo entre EEUU, China y las otras potencias interesadas (Corea del Sur, Japón y Rusia).

Propuestas a largo plazo

Conseguir una península coreana libre de armas nucleares ahora requiere revertir una capacidad ya existente. Aunque Corea del Norte aún tiene un largo camino que recorrer antes de convertirse en una potencia nuclear de pleno derecho, ningún país jamás ha rever-

tido su capacidad nuclear demostrada. Los únicos dos casos de reversión nuclear –en Suráfrica y en las ex repúblicas soviéticas– son casos de Gobiernos que no habían abrazado la causa nuclear en sus políticas de seguridad. Además, en ambos casos, la marcha atrás vino impulsada por cambios democráticos de régimen.

No se debería renunciar al objetivo de lograr revertir el programa de adquisición de armamento nuclear de Corea del Norte. Pero, teniendo en cuenta los enormes obstáculos, toda estrategia previa para recortar el desarrollo de armas nucleares podría no estar a la altura de este nuevo y mayor reto. Por consiguiente, la comunidad internacional también debería tomar medidas para evitar que Corea del Norte impulse la proliferación nuclear en otras partes del mundo.

La necesidad de avanzar hacia el establecimiento de instrumentos más cooperativos se ha convertido en un prerrequisito, y no meramente en una consecuencia esperanzada de la desnuclearización pacífica de la península coreana

Ambos objetivos apuntan a la creación de un espacio de seguridad cooperativa alrededor de la región del noreste asiático. En este contexto, la promesa que sirvió de telón de fondo a las negociaciones de las seis partes –alcanzar un régimen de paz permanente en la península coreana– debería pasar a primer lugar. Las negociaciones del Grupo de los Seis se consideran, a veces, como un potencial precursor de un régimen más amplio de seguridad cooperativa en el este asiático. Sin embargo, hoy en día, la necesidad de avanzar hacia el establecimiento de instrumentos más cooperativos se ha convertido en un prerrequisito, y no meramente en una consecuencia esperanzada de la desnuclearización pacífica de la península coreana.

En la actualidad, ninguna de las partes de las actuales negociaciones, sobre todo Corea del Norte y EEUU, parecen estar dispuestas a actuar de forma decidida para ampliar el alcance y los objetivos del proceso de esta forma. El anuncio de que las negociaciones del Grupo volverán a iniciarse indica que las principales partes no han permitido que el ensayo nuclear agrave la crisis. Pero aún hay pocos indicios de que este proceso sea capaz de lograr grandes avances.

Otros Estados pueden desempeñar un importante papel en el mismo, impulsando una mayor cohesión entre las partes principales, sobre todo entre EEUU y China, destacando por un lado que el “cambio de régimen” sería poco práctico, y por otro la necesidad de que el Consejo de Seguridad de la ONU participe de forma activa. También pueden ayudar a

reforzar la efectividad y legitimidad de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación y otras medidas para controlar la proliferación, intentando vincularlas de forma más directa a instrumentos de cumplimiento establecidos por el TNP.

Asimismo, otros países pueden apoyar negociaciones formales mediante los vínculos diplomáticos existentes con Corea del Norte para sostener “circuitos discretos” de comunicaciones informales. Si se gestionan y coordinan adecuadamente, medidas diplomáticas como éstas podrían servir para transmitir unidad entre EEUU y otras partes interesadas. En relación a la promoción de un marco viable de seguridad regional para el este de Asia, los socios europeos pueden ofrecer modelos para la colaboración regional en seguridad, recurriendo a tradiciones para la construcción de una sociedad internacional e intentando combinar algunas predilecciones angloamericanas y asiáticas.

Una política de interacción y compromiso

Las imágenes de satélite del noreste asiático de noche muestran haces de luz separados por la oscuridad de los océanos. Es fácil reconocer al este los contornos de Japón. Al oeste una masa de luces indica la poblada costa oriental de China. Entre éstas hay otra isla de luces, pero no es una isla, es Corea del Sur. Algo parece que falta, y eso es Corea del Norte, sumida en la oscuridad. La imagen define gráficamente la crisis energética de este país y demuestra, aún más poderosamente, cómo Corea del Norte está prácticamente ausente del mapa del mundo.

Las ambiciones nucleares de Pyongyang suponen una gravísima amenaza a la seguridad internacional. Sin embargo, las difíciles condiciones de la cultura política, de la economía y de la sociedad suponen una crisis de seguridad humana igual de grave que las que se puedan encontrar en otras partes del mundo. Estos son los retos para todos en el mundo globalizado de principios del siglo XXI.

El Gobierno de Bush acierta en establecer un vínculo entre las ambiciones nucleares de Pyongyang y el carácter del régimen de Corea del Norte. Pero este vínculo no lleva automáticamente a considerar (o esperar pasivamente) un cambio de régimen como base de la política. De ahí que ni se puede promover una solución pacífica de no proliferación en Corea del Norte ni la liberalización pacífica del régimen de Pyongyang mediante el enfrentamiento. El progreso requiere no sólo una “interacción” sostenida con Corea del Norte, sino también un “compromiso” para ayudar a resolver las complejas tensiones políticas, económicas y sociales que recorren el noreste de Asia, y las dinámicas de la proliferación nuclear global en el mundo de la posguerra fría.

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

Israel y EEUU: ¿conflicto de lealtades?

Alianza estratégica, relación especial, relación simbiótica. Estos son algunos de los términos empleados habitualmente por expertos y analistas internacionales para definir las relaciones bilaterales entre EEUU e Israel. Unas relaciones en las que, aparentemente, los intereses nacionales de ambos países se confunden en una simbiosis ejemplar que ha llevado a algunos autores a hablar de conflicto de lealtades nacionales. Como punto de partida, es preciso atender a la convergencia de intereses de poderosos grupos de presión que interactúan en beneficio mutuo, marcando de este modo aspectos claves de la agenda de política exterior de la Administración estadounidense.

Las relaciones entre EEUU e Israel han evolucionado desde una posición inicial de aceptación y apoyo por parte de Washington a la creación del Estado judío en 1948, hacia una relación ciertamente singular que vincula a Israel con la gran superpotencia, de la que depende su desarrollo económico y su fuerza militar. La ayuda exterior es el mejor instrumento en manos de EEUU para demostrar su apoyo incondicional a Israel y cimentar así unas sólidas relaciones bilaterales. Israel recibe cada año alrededor de 3.000 millones de dólares en concepto de ayuda económica y militar procedentes de los Departamentos de Estado y Defensa estadounidenses, hecho que, desde una óptica comparativa, deja constancia de un vínculo interestatal sin parangón en política internacional.¹

Sin embargo, esta realidad no siempre ha sido así. Durante muchos años las relaciones entre los dos países se mantuvieron en un bajo perfil. Entre 1948 y 1958, las Administraciones estadounidenses de Truman y Eisenhower se mostraron reticentes a suministrar ayuda militar a Israel con el fin de no provocar la tensión entre los países árabes tras las guerras de 1948 y 1956.

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

¹ Ver Frida Berrigan y William D. Hartung, "U.S. Military Assistance and Arms Transfers to Israel: U.S. Aid, Companies Fuel Israeli Military", World Policy Institute Issue Brief, 20 de julio de 2006. En www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/israel.lebanon.FINAL2.pdf

Cooperación estratégica: un repaso histórico

En un primer momento, la denominada “relación especial” era la establecida entre Francia e Israel. Ambos países compartían la misma percepción de amenaza, basada en realidades objetivas que afectaban a sus respectivos intereses nacionales: el nacionalismo árabe de Gamel Abdel Nasser. Mientras que para los franceses el líder egipcio, contemplado como el adalid del nacionalismo árabe, representaba un desafío constante por su apoyo manifiesto a los independentistas argelinos, para los israelíes, el Egipto de Nasser se erigió en su más formidable enemigo en la medida que cuestionaba la misma existencia del propio Estado de Israel en favor de la causa palestina. De esta forma, Francia se convirtió en el principal suministrador de armamento y tecnología nuclear para Israel hasta mediados de los años sesenta.

En la segunda Administración Eisenhower comenzó un importante y profundo cambio en la orientación de la política exterior estadounidense hacia Israel.² Ello se producía no como consecuencia de asuntos de política interna estadounidense, sino a raíz de factores externos en el contexto de Oriente Medio que llevaron al convencimiento de que Israel se convertiría en un activo estratégico de primer orden para los intereses estadounidenses en la región.

La formulación de la Doctrina Eisenhower, el lanzamiento del *Sputnik* soviético en 1957 y las crisis de Líbano, Jordania e Irak en 1958 se erigieron en importantes desafíos internacionales y regionales para la Administración estadounidense, que comenzó a contemplar a Israel como un aliado estratégico que contribuiría de forma decisiva a la estabilidad del orden internacional, de acuerdo con los intereses de EEUU.

Si bien el cambio hacia unas relaciones más cercanas tiene su punto de partida en este contexto, la aproximación estadounidense fue lenta y calculada, como consecuencia de numerosos factores, entre ellos las prioridades que representaban, a principio de la década de los años sesenta, Cuba y Vietnam; así como los delicados equilibrios geopolíticos que debían mantenerse en un contexto de confrontación bipolar en una región altamente volátil con el conflicto subyacente entre israelíes y palestinos y la competencia por los abundantes recursos energéticos de la zona.

² El analista Robert Lieber cita el libro *Decade of Transition: Eisenhower, Kennedy and the Origins of the American-Israeli Alliance*, del profesor Abraham Ben-Zvi de la Universidad de Tel Aviv, para demostrar que el cambio de la política exterior estadounidense con respecto a Israel no se produjo durante la Administración Kennedy, en 1962, con la decisión de vender misiles antiaéreos Hawk, sino durante la segunda Administración Eisenhower, en 1958. Ver Robert J. Lieber, “US-Israeli Relations since 1948”, *Meria Journal*, Vol. 2, N° 3, septiembre 1998, p. 3.
En <http://meria.idc.ac.il/journal/1998/issue3/jv2n3a2.html>

La guerra de los Seis Días: punto de inflexión

El salto cualitativo que marca el cambio definitivo de la política exterior estadounidense hacia Israel tuvo lugar a raíz de la Guerra de los Seis Días, en 1967. La decisión de Lyndon B. Johnson de vender aviones *Phantom* a Israel marca el punto de partida hacia una relación privilegiada que convertiría a EEUU en el principal exportador de armamento y ayuda económica a Israel, y al Estado judío en la principal potencia militar de Oriente Medio al servicio de los intereses estratégicos estadounidenses.

Durante la presidencia de Jimmy Carter se producen los Acuerdos de Camp David de 1979, cuya negociación causó importantes fricciones entre los aliados, entre otras cuestiones por la predisposición de Carter a reconocer los derechos del pueblo palestino. Tras los años de la presidencia de Carter, la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, en 1981, supuso una notable mejora en las relaciones entre los dos países. La simpatía personal de Ronald Reagan por el Estado de Israel, además de la compatibilidad de intereses en materia de cooperación para la seguridad, terrorismo y amenaza soviética, contribuyeron de forma decisiva a reforzar los lazos de unión entre los dos países. Reagan contemplaba a Israel como un aliado clave en el contexto de tensión bipolar de los años ochenta como consecuencia, entre otros factores, de las crisis sucesivas de Irán, con la caída del Sha, y Afganistán, por la invasión soviética del país, ambas en 1979. Precisamente un año antes de su elección como presidente de EEUU, Ronald Reagan afirmaba que “sólo apreciando el importante papel que desempeña Israel en nuestro cálculo estratégico podremos sentar las bases para impedir los designios de Moscú en territorios y recursos de vital importancia para nuestra seguridad y bienestar nacional”.³ Israel comenzaría a recoger los beneficios de este planteamiento en noviembre de 1981, cuando Ariel Sharon, ministro de Defensa israelí, y Caspar Weinberger, secretario de Defensa estadounidense, firmaron un Memorando de Entendimiento (ME) entre los dos países con el propósito de establecer un marco de cooperación estratégica para enfrentar el desafío soviético y reforzar sus respectivos intereses de seguridad.

Las relaciones entre los aliados pasaron por momentos difíciles como consecuencia de la decisión israelí de anexionarse oficialmente los Altos del Golán con la consiguiente suspensión del ME, en diciembre 1981, y la posterior guerra de Líbano, en 1982. Sin embargo, a partir de 1983, la importancia de Israel en la concepción estratégica estadounidense quedó fuera de toda duda con la puesta en marcha de dos grupos de cooperación conjunta en materia de seguridad con el fin de desarrollar los acuerdos contemplados en el ME de 1981. Las maniobras militares conjuntas comenzaron en 1984, al mismo tiempo que EEUU

³ Citado en Mitchell G. Bard y Daniel Pipes, “How Special is the US-Israel Relationship?”, *Middle East Quarterly*, junio 1997, p. 2. En www.danielpipes.org/pf.php?id=282

iniciaba la construcción de instalaciones militares en Israel. En mayo de 1986, ambos países firmaron un acuerdo que contemplaba la participación israelí en la Iniciativa de Defensa Estratégica de Ronald Reagan, que se concretaría en el desarrollo conjunto de misiles antibalísticos *Arrow*.⁴

Durante la segunda Administración Reagan, los lazos entre los dos países se reforzaron aún más si cabe. En 1988, EEUU designó a Israel como “el principal aliado no-OTAN”, lo que permitiría a la industria militar israelí el acceso a avanzados sistemas de armamentos, además de competir, en igualdad de condiciones, con el resto de los aliados de la OTAN por sustanciosos contratos de defensa. A pesar de que el diálogo abierto con los palestinos en 1988, en el marco de una iniciativa de paz auspiciada por el secretario de Estado estadounidense George Shultz, enturbió las relaciones entre los aliados, en definitiva se puede afirmar que la política de la Administración Reagan hacia Israel arrojó un balance muy positivo para los intereses nacionales israelíes.⁵

El nuevo marco internacional tras 1989

Los espectaculares cambios que tuvieron lugar en Europa Central y Oriental en 1989, la invasión iraquí de Kuwait en el verano de 1990 y el desarrollo posterior de las operaciones Escudo y Tormenta del Desierto, representaron acontecimientos internacionales con la suficiente trascendencia política como para pensar en una posible readaptación de las relaciones bilaterales entre los dos Estados. El nuevo marco internacional, donde la URSS ya no suponía una amenaza, dada la inminente desintegración del Estado soviético en diciembre de 1991, y donde comenzaban a surgir nuevos desafíos regionales, invitaba a cuestionar el valor estratégico de Israel para EEUU.

Sin embargo, a pesar de un inicial enfriamiento como consecuencia de las presiones de la nueva Administración Bush al Gobierno de Israel para que abandonase su política de expansión de los asentamientos judíos en los territorios ocupados, las relaciones mejoraron notablemente en el contexto de la guerra del Golfo de 1991. Israel fue recompensado con importantes montos de ayuda económica y militar, tanto por su colaboración en el desarrollo de la guerra como por la contención demostrada al no responder a la provocación lanzada por Sadam Husein en forma de misiles *Scud* contra objetivos israelíes. La relación estratégica se vio, por tanto, reforzada con la concesión por parte del Congreso de un plus en equipamiento militar por un total de 700 millones de dólares, el suministro a fondo perdido de misiles norteamericanos *Patriot*, y la concesión de 650 millones de dólares en con-

⁴ *Ibidem*.

⁵ Ver www.policyalmanac.org/world/archive/crs_israeli-us_relations.shtml

cepto de ayudas de emergencia para hacer frente a los daños y otros costos ocasionados por la guerra del Golfo.⁶

Durante la presidencia de Clinton, y a pesar de los buenos oficios realizados por el propio presidente estadounidense en el marco de los Acuerdos de Oslo, las relaciones volvieron a pasar por momentos difíciles. El asesinato del primer ministro Rabin y la subida al poder de Netanyahu, que se negaba a paralizar los asentamientos de colonos judíos en los territorios ocupados, obstaculizó el proceso de paz, en el que la Administración Clinton había puesto su empeño.

**En 1988, EEUU designó a Israel como “el principal aliado no-OTAN”,
lo que permitiría a la industria militar israelí el acceso
a avanzados sistemas de armamento**

Sin embargo, la necesidad urgente de enfrentar la creciente amenaza que suponía el terrorismo islamista, ya desde 1993, llevó a ambos países a impulsar un diálogo de cooperación estratégica que se vería notablemente favorecido durante el Gobierno israelí de Ehud Barak, a partir de 1999, y que se concretaría para el año fiscal de 2000 en una ayuda económica de 960 millones de dólares, además de 2.000 millones de dólares en concepto de ayuda militar con ligeras variaciones para el año fiscal de 2001.⁷

Los atentados del 11-S

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el apoyo de EEUU a Israel se ha justificado en el marco de la guerra contra el terror de la Administración George W. Bush, con el argumento de que ambos países se encuentran amenazados por grupos terroristas islamistas y por una serie de Estados denominados “irresponsables” que, además de apoyar a estos grupos, tratan de dotarse de programas de armas de destrucción masiva. De esta forma, la guerra contra el terror desatada por la Administración Bush ha estrechado, aún más, los lazos y la red de intereses entre los dos países en la medida que los enemigos de Israel también son los enemigos de EEUU. Esta circunstancia se ha traducido en unos 20.000 millones de dólares, para el período comprendido entre 2001 y 2007 (petición solicitada), en concepto de ayuda militar directa, fondos de apoyo económico, suplementos

⁶ Clyed R. Mark, “Israeli-United States Relations”, *Congressional Research Service*, Foreign Affairs, Defense and Trade Division, 17 de octubre de 2002, p. 9. En <http://fpc.state.gov/documents/organization/14820.pdf>

⁷ Los datos precisos sobre ayuda económica y militar canalizada por la Administración Clinton a Israel pueden ser consultados en *Ibidem.*, p.11.

y otros programas relacionados con la no-proliferación de armas de destrucción masiva y actividades antiterroristas.⁸

Como afirma el analista Stephen Zunes,⁹ cuanto más fuerte y contundente ha sido la ayuda proporcionada por Israel a EEUU, más agresiva y más solícita con los intereses estadounidenses, mejor se han desarrollado las relaciones de cooperación entre los dos países y mayor ha sido la cuantía de la ayuda económica y militar, y el volumen de exportación de armamentos.¹⁰ De acuerdo con la interpretación de Zunes, un Israel en constante estado de guerra –tecnológicamente sofisticado y militarmente avanzado y, además, dependiente económicamente de EEUU– se encuentra más dispuesto a desarrollar tareas que otros aliados considerarían inaceptables.¹¹ Tal como afirmó el anterior secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger a propósito de la falta de voluntad de Israel de conseguir la paz, “la obstinación de Israel (...), es la que sirve mejor los propósitos de ambos países”.¹²

Israel ha colaborado con el complejo militar-industrial estadounidense en el desarrollo de aviones de combate y sistemas de defensa antimisiles. Las guerras de Israel y el conflicto palestino-israelí han proporcionado un extraordinario campo de pruebas para el armamento estadounidense. La propia industria militar israelí ha facilitado armas y munición tanto a gobiernos como a movimientos de oposición apoyados por EEUU, convirtiéndose en el canal de distribución de armamentos a regímenes inaceptables para la opinión pública estadounidense y que, sin embargo, servían los intereses de los distintos gobiernos de EEUU.

Tal es el caso del régimen de *apartheid* de Suráfrica, el Irán de Jomeini, las juntas militares de Guatemala y El Salvador, la *Contra* nicaragüense, etc.¹³ También es importante tener en cuenta la inestimable colaboración israelí, aunque en bajo perfil, en la guerra del Golfo de 1991, en la que suministró misiles aire-tierra, minas, sistemas de alerta a baja altitud para helicópteros, sistemas de fijación de objetivos y puentes móviles.¹⁴ Y el papel israelí en las operaciones militares estadounidenses en Irak tras la caída de Sadam Husein,

⁸ Frida Berrigan y William D. Hartung, *op.cit.*, p. 5.

⁹ Stephen Zunes, “The Israel Lobby: How Powerful is it Really?”, *Foreign Policy In Focus*, Special Report, 16 de mayo de 2006, p. 5. En www.fpif.org/fpiftxt/3270

¹⁰ Berrigan y Hartung, basándose en datos extraídos del *Military Balance 2006* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), aportan el inventario militar israelí suministrado por las empresas exportadoras de armamento estadounidenses. Ver Frida Berrigan y William D. Hartung, *op.cit.*, pp. 6-7.

¹¹ Stephen Zunes, *op.cit.*, p. 5.

¹² Citado en *Ibidem*.

¹³ Stephen Zunes, “Understanding the US-Israel Relationship”, *Fellowship*, enero/febrero 2003, p. 3. En www.forusa.org/fellowship/jan-feb_03/zunes.html

¹⁴ Stephen Zunes, “The Israel Lobby...”, *op.cit.*, p. 5.

donde Israel, además de colaborar en operaciones de inteligencia de la CIA, ha contribuido de forma decisiva en el entrenamiento en técnicas de contrainsurgencia para combatir la resistencia iraquí, enviando especialistas en guerra urbana a *Fort Bragg*, además de colaborar en la preparación militar de milicias kurdas proestadounidenses.¹⁵

Cuestionando la relación estratégica

Los críticos de esta relación estratégica entre EEUU e Israel, como el líder político Patrick Buchanan, el ex congresista Paul Findley o los profesores de la Universidad de Harvard John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, consideran que el Estado judío supone un lastre, más que un activo, para la política exterior estadounidense.¹⁶ Más concretamente y de acuerdo con el planteamiento de los profesores de Harvard, Israel, a través de sus representantes en el *lobby*, manipula la política exterior estadounidense en contra de los propios intereses nacionales de EEUU.

La industria militar israelí se convirtió en el canal de distribución de armamento a regímenes inaceptables para la opinión pública estadounidense pero que servían a los intereses de los gobiernos de EEUU

Aunque Mearsheimer y Walt reconocen la importancia estratégica de Israel para los intereses estadounidenses durante la Guerra Fría –contención del expansionismo soviético en la región, derrotas infligidas a Siria y Egipto–, consideran que no se debe sobreestimar el valor de este país como aliado. La escasa utilidad de Israel durante la revolución de Irán en 1979 o durante la guerra del Golfo de 1991, además del hecho de que EEUU paga por los servicios prestados, representan argumentos suficientes para cuestionar la función estratégica de Israel en el marco de la política exterior estadounidense.¹⁷

Incluso, tal como defienden Mearsheimer y Walt, Israel supone una pesada carga en la guerra contra el terror de la Administración Bush. Según estos autores, EEUU tiene un pro-

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Mearsheimer y Walt son los autores de un polémico estudio sobre la influencia que ejerce el poderoso *lobby* israelí en la formulación de la política exterior estadounidense. Ambos consideran que las influencias del *lobby* y las relaciones con Israel, más que un activo representan un pesado lastre para la política exterior estadounidense, liberando con este planteamiento de toda responsabilidad al Ejecutivo y al Congreso estadounidenses, planteamiento que cuestiona, entre otros, Stephen Zunes.

Ver John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, "The Israel Lobby and US Foreign Policy", Working Paper Number RWP06-011, Harvard University, marzo 2006. En <http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06-011>

¹⁷ *Ibidem*, p. 4.

blema de terrorismo en buena medida por su estrecha alianza con Israel. Y citan las conclusiones de la Comisión del 11-S, donde se afirma que Bin Laden pretendía golpear a EEUU por su política exterior en Oriente Próximo y su apoyo al Estado de Israel.¹⁸ Tampoco dudan en afirmar que la presión israelí y el *lobby* judío a favor de reforzar las garantías de seguridad de Israel constituye un elemento clave para entender la decisión de la Administración Bush de invadir Irak en 2003, como paso previo de un plan estratégico más ambicioso y a largo plazo para reordenar el mapa de Oriente Próximo, donde Siria e Irán representan las principales amenazas.¹⁹ Otra razón importante, según estos autores, para cuestionar el valor estratégico de Israel es su arsenal nuclear, en la medida que los países vecinos se sienten amenazados y tratan de desarrollar sus propios programas de armas de destrucción masiva, incentivando así la proliferación nuclear en la región. Por último, Mearsheimer y Walt cuestionan la lealtad de Israel como aliado y citan como ejemplo la política de expansión de los asentamientos judíos en los territorios ocupados a pesar de las peticiones en contra de distintas Administraciones estadounidenses, especialmente las de Bush padre y Clinton.

El *lobby* judío y la política exterior estadounidense

Estos argumentos, así esgrimidos, demostrarían, en principio, que la política exterior de EEUU está al servicio de los intereses israelíes, lo que llevaría a la gran potencia a asumir elevados costes humanos y económicos, además de perjuicios innecesarios en lo que respecta a su credibilidad política en el contexto internacional. Esta realidad podría explicarse por la capacidad de penetración del *lobby* judío en todos los ámbitos de la sociedad estadounidense, en todas las dimensiones del poder en EEUU.²⁰

El *lobby* judío se encuentra presente en el Congreso estadounidense, donde su capacidad de influencia se deja notar a través de las importantes aportaciones económicas canalizadas por el American-Israel Public Affairs Committee's (AIPAC) a los congresistas que defiendan una política pro israelí. También participa en el Ejecutivo, donde trata de garanti-

¹⁸ *Ibidem*, pp. 4 y 5.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 30-40. Estos planes para reordenar el mapa de Oriente Medio aparecen ya en un estudio titulado *Clean Break*, realizado en 1996 por un grupo de neoconservadores vinculados a la actual Administración Bush para el Gobierno de Benjamín Netanyahu. Ya entonces se planteaba, entre otras cuestiones, que Israel debía afrontar las negociaciones con los palestinos desde la idea de "paz por paz" y no "paz por territorios"; que Arafat debía ser apartado del liderazgo palestino; y que Sadam Husein debía ser derrocado con el fin de debilitar la posición de Siria. Ver "A Clean Break: a New Strategy for Securing the Realm", 1996. En <http://israeleconomy.org/strat1.htm>

²⁰ Entre las principales organizaciones representantes del *lobby* judío se encuentran: American-Israel Public Affairs Committee's (AIPAC), Conference of Presidents of Major Jewish Organizations (CPMJO) y Washington Institute for Near East Policy (WINEP), así como un número importante de *think tanks*, entre los que destacan: American Enterprise Institute, Brookings Institution, Center for Security Policy, Foreign Policy Research Institute, Heritage Foundation, Hudson Institute, Institute for Foreign Policy Analysis y Jewish Institute for National Security Affairs (JINSA).

zar que los puestos clave de la Administración sean ocupados por políticos proisraelíes. La presencia del *lobby* también se deja ver en los medios de comunicación, en las universidades y en los denominados “tanques de pensamiento” (*think tanks*), donde la consigna es favorecer los intereses de Israel y donde las críticas a las acciones del Estado judío son tachadas de antisemitismo.²¹

Sin embargo, tal como defiende Stephen Zunes, el *lobby* es poderoso porque Israel apoya los intereses globales de EEUU como gran potencia mundial, especialmente en el contexto de la actual Administración Bush, donde el vínculo entre los defensores de los intereses israelíes y los círculos del poder político estadounidense parecen más sólidos y fuertes.²² Esto es así, en gran medida, porque la Administración Bush está integrada por miembros con un extenso currículum en defensa de los intereses de Israel y que actualmente ocupan puestos clave en el seno del Gobierno: desde el Departamento de Estado y Defensa, pasando por el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), hasta la Oficina del Vicepresidente.

La Administración Bush está integrada por miembros con un extenso currículum en defensa de Israel. Esto genera un importante conflicto de lealtades nacionales

Esta circunstancia genera un importante conflicto de lealtades nacionales, donde resulta muy difícil distinguir entre los intereses israelíes y los intereses estadounidenses.²³ Este es el caso de neoconservadores como Paul Wolfowitz, Lewis “Scooter” Libby, Richard Perle, Douglas Feith, Peter Rodman, John Bolton, Dov Zackheim, David Wurmser, John Hannah, Elliot Abrams, Thomas Dine, William Kristol, Gertrude Himmelfarb, David Frum y Frank Gaffney, entre otros, que han dedicado gran parte de sus carreras a defender los intereses de Israel y a asesorar a Gobiernos del Likud, y ahora se encuentran en el seno de la Administración republicana de Bush aportando sus mismas visiones y planteamientos sobre las necesidades de seguridad y proyección de poder de Israel en virtud de una relación estratégica con EEUU.²⁴

²¹ John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, *op.cit.*, pp. 14-29. Ambos autores analizan en estas páginas la actuación de las organizaciones vinculadas al *lobby* judío en los distintos ámbitos de la realidad estatal estadounidense, lo que demuestra su capacidad de penetración e influencia a favor de los intereses israelíes.

²² Stephen Zunes, “The Israel Lobby...”, *op.cit.*, p. 5.

²³ Kathleen y Bill Christison, “Dual Loyalties: the Bush Neocons and Israel”, *Counterpunch*, 6 de septiembre de 2004, p. 3. En www.counterpunch.org/christison09062004.html

²⁴ *Ibidem*.

El complejo militar-industrial

Cuando se examina el poder del *lobby* judío y su influencia negativa en la formulación de la política exterior estadounidense hacia Oriente Próximo, es preciso analizar el papel desempeñado por otros *lobbies* que también influyen de forma decisiva en la peligrosa orientación de la actual política exterior de EEUU hacia esa región. Poner demasiado énfasis en el *lobby* judío lleva a pasar por alto la presión realizada por la poderosa industria de armamento estadounidense en favor de los intereses del Estado judío.²⁵

Hay que tener en cuenta que EEUU es el principal suministrador del arsenal israelí. Durante más de treinta años Israel ha sido el principal receptor de ayuda económica estadounidense y desde 1985 viene recibiendo de Washington alrededor de 3.000 millones de dólares anuales en concepto de ayuda militar y económica. La ayuda estadounidense supone más del 20% del presupuesto de defensa israelí.²⁶ Y, a la inversa, Israel es uno de los principales importadores de armamento estadounidense. Entre 1996 y 2005, Israel importó algo más de 10.000 millones de dólares en armas y equipo militar estadounidense.²⁷ Estos datos nos permiten entender que mientras otros países deben tratar con el Departamento de Defensa estadounidense para proceder a la compra de armas y equipos militares, Israel trata directamente con las compañías estadounidenses como Lockheed Martin, Boeing, McDonell Douglas, Northrop Grumman, Gulfstream, Cessna, United Technologies, Bell/Textron y Raytheon, entre otras.²⁸

Una paz poco rentable

El complejo militar-industrial tiene un considerable interés en fomentar la venta de armamento tanto a Israel como a otros países de Oriente Próximo, aliados de EEUU. En este sentido, los *lobbies* vinculados a la industria de armamento pueden ejercer una extraordinaria presión sobre los miembros del Congreso que, en virtud de una loable política de no proliferación en Oriente Medio, se atreven a obstaculizar una venta anual de armamento con destino a Israel valorada en algo más de 2.000 millones de dólares.²⁹

²⁵ Stephen Zunes, "The Israel Lobby...", *op.cit.*, p. 8.

²⁶ Frida Berrigan y William D. Hartung, "US Military Assistance and Arms Transfers...", *op.cit.*, p. 2 y 3 (Tabla I), p. 5 (Tabla II), pp. 6 y 7 (Anexo I).

²⁷ *Ibidem*, p. 3.

²⁸ *Ibidem*, p. 4.

²⁹ *Ibidem*.

De acuerdo con la interpretación de Stephen Zunes, que cita a Mati Peled, militar y miembro del Knesset (Parlamento) israelí, los más de 2.000 millones anuales de ayuda militar estadounidense a Israel no responden a necesidades específicas de seguridad israelíes. El hecho de que este flujo haya permanecido relativamente constante durante muchos años reforzaría la impresión de que, en realidad, la ayuda a Israel no es más que la subvención del Gobierno estadounidense a los fabricantes de armamento. Además, se debe tener en cuenta que este beneficio para las empresas del complejo militar-industrial se ve multiplicado, pues cada transferencia de armamento a Israel genera una nueva demanda de suministros militares estadounidenses entre los Estados árabes que buscan contrarrestar los aumentos en las capacidades militares israelíes, generando así un peligroso círculo vicioso que conduce a la proliferación y la escalada militar.³⁰

Por tanto, para entender la relación especial entre EEUU e Israel, hay que atender a la alianza de intereses establecida entre el complejo militar-industrial y el *lobby* israelí. Este vínculo de intereses se organiza a través de un complicado marco institucional establecido por los *think tanks*, fundados y financiados fundamentalmente por representantes de ambos *lobbies*, interconectados con las fuerzas neoconservadoras instaladas en el seno de la Administración Bush. La paz en Oriente Próximo no es rentable.

³⁰ *Ibidem*.

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

JEFF HALPER

El problema con Israel

Traducción de Berna Wang

El conflicto en Oriente Medio está inmerso en una espiral de violencia que no ve la salida. A pesar de los intentos locales e internacionales por resolverlo y de que los dos bandos invoquen la paz, ésta no termina de llegar. La duración del conflicto y el fracaso de las iniciativas de paz hacen dudar de que exista una auténtica voluntad de terminar con la guerra y despierta muchos interrogantes tanto a israelíes como a palestinos y a la comunidad internacional en su conjunto. ¿Realmente se busca la paz? ¿Paz para quién y a qué precio?

Seamos honrados (por una vez): el problema en Oriente Medio no es el pueblo palestino, no es Hamas, no son los árabes, no es Hezbolá ni los iraníes, ni la totalidad del mundo musulmán. Somos nosotros, los israelíes. El conflicto israelí-palestino, la principal causa de inestabilidad, extremismo y violencia en nuestra región, es quizá el conflicto del mundo más sencillo de resolver. Durante casi 20 años, desde el reconocimiento por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) de Israel dentro de las líneas del armisticio de 1949 (la Línea Verde que separa Israel de Cisjordania y Gaza), todos los líderes palestinos, respaldados por una gran mayoría de la población palestina, han hecho a Israel la oferta más generosa: un Estado judío en el 78% de Israel y Palestina, a cambio de un Estado palestino en el 22% del territorio que ocupa Israel –Cisjordania, Jerusalén Oriental y Gaza–. De hecho, esta propuesta la apoya la gran mayoría tanto de palestinos como de israelíes. Como informaba el periódico israelí *Ha'aretz*,¹ alrededor del 64% de los palestinos apoyan la propuesta de que, tras el establecimiento del Estado de Palestina y una solución de todas las cuestiones pendientes –incluidos los refugiados y Jerusalén–, se emita una declaración de reconocimiento del Estado de Israel como el Estado del pueblo judío y del Estado palestino como el Estado del pueblo palestino [...] Por parte israelí, el 70% apoyaba la propuesta del reconocimiento mutuo.

Jeff Halper es coordinador del Comité Israelí contra las Demoliciones de Viviendas y candidato, junto con el activista palestino por la paz Ghassan Andoni, al premio Nobel de la Paz 2006

¹ *Ha'aretz*, 18 de enero de 2005.

El problema es Israel, tanto su forma pre-Estado como pos-Estado, que en los últimos cien años viene negándose rotundamente a reconocer la existencia nacional de un pueblo palestino o su derecho a la autodeterminación. Una y otra vez ha dicho “no” a cualquier posibilidad para establecer una paz auténtica, y en los términos más diáfanos. El ejemplo más reciente es el plan de “convergencia” (o “realineamiento”) del primer ministro Ehud Olmert, que trata de poner fin al conflicto de una vez por todas imponiendo el control de Israel sobre un mini Estado palestino supuestamente soberano. “Israel mantendrá el control sobre las zonas de seguridad, los bloques de asentamientos judíos y los lugares que tienen importancia nacional suprema para el pueblo judío, en primer lugar y sobre todo una Jerusalén unida bajo soberanía israelí”, declaró Olmert en la Conferencia Herzliya de enero de 2006.

Si los israelíes ansían realmente la paz y la seguridad, ¿por qué no han aprovechado (o al menos explorado) todas y cada una de las oportunidades para resolver el conflicto?

Este plan es obviamente inaceptable para los palestinos, algo que Olmert sabe perfectamente, y de ahí que haya que imponerlo de forma unilateral, con la ayuda estadounidense. Pero, ¿a quién le importa? Nos negamos a hablar sinceramente con Arafat, nos negamos a hablar con Abu Mazen y ahora boicoteamos totalmente al Gobierno elegido de Hamas, deteniendo o asesinando a cualquier persona relacionada con él. Y si la “convergencia” no funciona esta vez, nos limitaremos a mantener el *statu quo* indefinidamente. La ciudadanía israelí ha aceptado la postura de Ehud Barak, primer ministro de Israel de 1999 a 2001, de que “no hay un socio para la paz”, por lo que si a los votantes les disgusta la violencia y el terrorismo, lo más probable es que expulsen a la izquierda liberal que defiende la paz e introduzcan a la derecha, con su doctrina de una seguridad basada en la fuerza militar, por fallida que sea.

La voluntad de paz

Si los israelíes ansían realmente la paz y la seguridad —“el derecho a ser normales”, como dijo Olmert recientemente—, ¿por qué no han aprovechado (o al menos explorado) todas y cada una de las oportunidades para resolver el conflicto? ¿Por qué eligen continuamente gobiernos que persiguen agresivamente la expansión de los asentamientos y los enfrentamientos militares con los palestinos y los vecinos de Israel, aunque quieren quitarse de encima el lastre de la ocupación? ¿Por qué, si la mayoría de los israelíes anhelan realmente “separarse” de los palestinos, les ofrecen a éstos tan poco que la separación no es una

opción, a pesar de que los palestinos están dispuestos a hacer concesiones importantes? “Los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores israelí”, escribe el historiador británico-israelí Avi Shlaim, “están llenos de indicios de tanteos árabes a favor de la paz y de la disposición de los árabes a negociar con Israel a partir de septiembre de 1948”.² Veamos sólo algunos ejemplos de oportunidades rechazadas de forma deliberada:

- En la primavera y el verano de 1949, Israel y los Estados árabes se reunieron bajo los auspicios del Comité de Conciliación de Naciones Unidas sobre Palestina en Lausana (Suiza). Israel no quería hacer ninguna concesión territorial ni devolver a 100.000 de los 700.000 refugiados que pedían los árabes. La opinión pública israelí estaba “embriagada de victoria” y no había un clima propicio para hacer concesiones, “máximas o mínimas”, según el negociador israelí Elías Sasson.
- En 1949, el líder sirio Husni Zaim declaró abiertamente su disposición a ser el primer líder árabe que concluyera un tratado de paz con Israel, así como a reasentar a la mitad de los refugiados palestinos en Siria. Se ofreció varias veces a reunirse con Ben Gurion, que se negó rotundamente. Al final, sólo se firmó un acuerdo de armisticio.
- El rey Abdullah de Jordania participó en dos años de negociaciones con Israel, pero nunca pudo lograr un avance significativo ni ningún asunto importante antes de su asesinato. Su ofrecimiento de reunirse con Ben Gurion también fue rechazado. Tres semanas antes de su asesinato, el rey Abdullah declaró: “Podría justificar una paz señalando concesiones hechas por los judíos. Pero sin ninguna concesión por su parte, estoy derrotado incluso antes de empezar”.
- Entre 1952 y 1953 hubo exhaustivas negociaciones con el Gobierno sirio de Adib Shishakli, líder proestadounidense que estaba ansioso por llegar a un acuerdo con Israel. Esas conversaciones fracasaron porque Israel insistió en tener el control exclusivo del mar de Galilea, el lago Huleh y el río Jordán.
- Nasser hizo reiteradas e infructuosas ofertas a Ben Gurion poco después de la revolución de 1952, para hablar de la paz. Ese esfuerzo terminó finalmente debido a la negativa del sucesor de Ben Gurion, Moshe Sharett, a continuar los contactos, y a un devastador ataque israelí (liderado por Ariel Sharon) contra una base militar egipcia en Gaza.

En general, la inflexibilidad israelí después de la guerra de 1948 se debió a su éxito a la hora de negociar los acuerdos de armisticio, que le colocaron en una posición superior

² Avi Shlaim, *The Iron Wall*, Norton & Company, Nueva York, 2001, p. 49.

tanto en el ámbito político como en el territorial y el militar. Ben Gurion declaró rotundamente lo que se convertiría en la política a largo plazo de Israel, básicamente válida incluso hoy: "Israel no hablará de una paz que implique la concesión de ningún pedazo de territorio. Los Estados vecinos no se merecen ni una pulgada de tierra de Israel [...] Estamos preparados para la paz a cambio de paz". Sin embargo, fue durante este periodo cuando los líderes árabes comenzaron a ser vistos como enemigos intransigentes, imagen difundida por Israel.

- A finales de 1965, el jefe del Mossad, Meir Amit, fue invitado a El Cairo por Abdel Hakim Amer, vicepresidente y subcomandante de las fuerzas armadas egipcias. La visita fue vetada tras la férrea oposición de Isser Harel, asesor de inteligencia de Levi Eshkol. ¿Podría haberse evitado la guerra de 1967? Nunca lo sabremos.
- Inmediatamente después de la guerra de 1967, Israel tanteó la posibilidad de llegar a un acuerdo tanto con los palestinos de Cisjordania como con Jordania. Los palestinos estaban dispuestos a entablar conversaciones de paz, pero sólo si eso significaba un Estado palestino independiente, una opción que Israel nunca contempló. Los jordanos también estaban dispuestos, pero sólo si recuperaban todo el control sobre Cisjordania y, en concreto, sobre Jerusalén Oriental y los Santos Lugares. El rey Hussein incluso mantuvo reuniones con funcionarios israelíes, pero la negativa de Israel a contemplar la posibilidad de una devolución completa de los territorios sabotó el proceso.
- En 1971, Anwar el-Sadat, presidente de Egipto, envió una carta a la Comisión Jarring de la ONU en la que expresaba la voluntad de Egipto de firmar un acuerdo de paz con Israel. La aceptación israelí habría evitado la guerra de 1973. Tras la guerra, Golda Meir rechazó sumariamente los renovados intentos de Sadat para iniciar conversaciones de paz.
- Los tanteos realizados por Arafat y otros líderes palestinos a principios de la década de 1970 indicaban la disposición a hablar de paz con Israel; la oferta de Arafat de hablar de paz fue descartada de plano por el secretario de Estado estadounidense Kissinger, que rechazó cualquier contacto.
- Sadat intentó en 1978 ampliar el proceso de paz entre Israel y Egipto para resolver la cuestión palestina; fue rechazado por Menachem Begin, primer ministro de Israel, que se negó a considerar nada que fuera más allá de la "autonomía" palestina.
- En 1988, en Argel, como parte de su declaración de la independencia palestina, la OLP reconoció públicamente a Israel dentro de la Línea Verde y expresó su voluntad de iniciar conversaciones.

- En 1993, en el mismo inicio del proceso de paz de Oslo, Arafat y la OLP reiteraron por escrito su reconocimiento de Israel dentro de las fronteras de 1967 (es decir, sobre el 78% de la Palestina histórica). Aunque reconocieron a Israel como Estado “legítimo” en Oriente Medio, el gobierno de Rabin no reconoció el derecho nacional palestino a la autodeterminación, ni contempló siquiera la posibilidad de renunciar a los Territorios Ocupados en favor de un Estado palestino.
- Quizá la mayor oportunidad perdida de todas fue la labor de debilitamiento realizada por los sucesivos gobiernos laboristas y del Likud de un Estado palestino viable mediante la duplicación de la población de colonos israelíes durante los siete años del proceso de paz de Oslo (1993-2000), lo que eliminó de hecho la solución de dos Estados y destruyó el potencial de Oslo para llegar a una paz acordada.
- A finales de 1995, Yossi Beilan, miembro clave del equipo negociador de Oslo, presentó a Rabin el Documento de Estocolmo para resolver el conflicto que había negociado con el equipo de Abu Mazen. Tan prometedor era este acuerdo que Abu Mazen tenía lágrimas en los ojos cuando lo firmó. Rabin fue asesinado unos días después y su sucesor, Simón Peres, rechazó el documento.
- Sharon rechazó por completo la oferta de reconocimiento, paz e integración regional de la Liga Árabe de 2002 a cambio de renunciar a la ocupación, oferta reiterada incluso después de la guerra del Líbano de 2006.
- Sharon eliminó a Arafat, con diferencia el socio más afín y dispuesto a colaborar que ha tenido nunca Israel y el último líder palestino que pudo “entregar”. Posteriormente boicoteó a su sucesor, Abu Mazen.
- A mediados de 2006, el sucesor de Sharon, Olmert, declaró “irrelevante” el Documento de los Presos en el que todas las facciones palestinas, incluida Hamas, acordaron un programa político para buscar una solución de dos Estados. Por el contrario, Olmert prosiguió sus intentos de destruir por la fuerza al Gobierno democráticamente elegido de Hamas, mediante el boicot económico y el hambre total.
- En septiembre y octubre de 2006, Bashar Assad hizo de nuevo reiterados intentos a favor de la paz con Israel, declarando en público: “Estoy dispuesto a una paz inmediata con Israel, con quien queremos vivir en paz.” El día en que Assad hizo la primera declaración en este sentido, el primer ministro Olmert afirmó: “Nunca nos iremos de los Altos del Golán”; acusó a Siria de “albergar a terroristas” y, junto con su ministra de Asuntos Exteriores Tzipi Livni, anunció que “no han madurado las condiciones para la paz con Siria”.

A todo esto podemos añadir las guerras innecesarias, otros conflictos más limitados y sangrientos ataques que sirvieron sobre todo para reforzar el control israelí sobre toda la Tierra de Israel, siendo los más recientes la guerra contra Hezbolá que destruyó el Líbano en 2006, y los constantes ataques en curso contra Gaza.

Israel se niega de forma sistemática y rotunda a negociar de forma directa y seria con los palestinos desde la época de los primeros colonos judíos pro sionistas en Palestina, en la década de 1880, hasta la actualidad. La estrategia de Israel siempre ha sido rodear y envolver a los palestinos, llegando a acuerdos con gobiernos que aíslan y, de manera infructuosa hasta el momento, neutralizan a los palestinos como actores. Así pues, salvo por vagas declaraciones en el sentido de no desear gobernar otro pueblo y expresiones como “nuestra mano extendida en paz”, Israel nunca ha permitido que haya unas auténticas negociaciones. Los palestinos no son socios en pie de igualdad que tienen reivindicaciones sobre el país comparables con las nuestras. La feroz respuesta de Israel al estallido de la segunda Intifada, cuando disparó más de un millón de balas y de misiles contra centros civiles de Cisjordania y Gaza a pesar de la total ausencia de disparos por parte del lado palestino durante los primeros cinco días, sólo puede explicarse como una necesidad de ponerles “en su sitio”.

Una gestión no limitadora del conflicto

La irrelevancia de los palestinos es una consecuencia de la idea básica que subyace en la política israelí hacia los árabes desde la fundación del Estado: Israel, en palabras de Ben Gurion, es sencillamente demasiado fuerte como para que los árabes la ignoren. Por tanto, no podemos hacer la paz demasiado pronto. Una vez que obtengamos todo lo que queremos, los árabes seguirán estando dispuestos a hacer las paces con nosotros. La respuesta, pues, a la aparente contradicción de por qué Israel dice que desea la paz y la seguridad y al mismo tiempo persigue políticas de conflicto y expansión, tiene cuatro partes:

1) *El territorio y la hegemonía son más importantes que la paz.* Como reveló hace unos años Ben Gurion, los objetivos geopolíticos de Israel tienen prioridad respecto a la paz con cualquier país árabe. Puesto que una situación de no conflicto es aún mejor que la paz (Israel tiene ese tipo de relación con Siria, con quien lleva 35 años sin combatir, y así puede evitar unos compromisos asociados a la paz que podrían poner en peligro su ocupación de los Altos del Golán), Israel hace la “paz” sólo con países que dan su aquiescencia a su agenda expansionista. Jordania renunció a todas las reivindicaciones sobre Cisjordania y Jerusalén Oriental, e incluso ha dejado de defender activamente los derechos palestinos. Bien es cierto que la paz con Egipto le costó a Israel la península del Sinaí, pero dejó intacta su ocupación de Gaza y Cisjordania. La diferenciación entre

aquellas partes del mundo árabe con las que desea alcanzar un acuerdo de paz, aquellas con las que necesita una mera situación de no conflicto y aquellas que considera que puede controlar, aislar y derrotar, crea una situación de gran flexibilidad que permite a Israel emplear la zanahoria o el palo dependiendo de la agenda concreta que tenga en un momento determinado.

La seguridad de Israel sólo se puede garantizar en términos militares, o hasta que todos y cada uno de los palestinos estén muertos, en prisión, expulsados del país o confinados en un enclave cerrado

2) *Una doctrina de seguridad definida militarmente.* El concepto de “seguridad” de Israel siempre ha sido tan exagerado que no da ni un respiro a los palestinos, eliminando así cualquier resolución viable del conflicto. Esto es, desde luego, un reflejo de su dependencia tradicional de la abrumadora superioridad militar (la “ventaja cualitativa”) sobre los árabes. Tan abrumadora se la percibe –pese al cuasi desastre en la guerra de 1973, su fracaso para pacificar los Territorios Ocupados y, más recientemente, su fracaso contra Hezbolá en el Líbano– que excluye cualquier necesidad de acuerdo o de negociaciones auténticas, no digamos de concesiones significativas a los palestinos. La seguridad de Israel, en esta visión, sólo se puede garantizar en términos militares, o hasta que todos y cada uno de “ellos” (los palestinos) estén muertos, en prisión, expulsados del país o confinados en un enclave cerrado. Esta es la razón por la que los intentos racionales de resolver el conflicto basados en los intereses mutuos, identificar las fuentes del conflicto y negociar soluciones han sido inútiles todos estos años. La agenda y los principios rectores de Israel no tienen absolutamente nada que ver con los palestinos ni con la paz real, sino que están enraizados en un proyecto intransigente de crear un espacio puramente judío en toda la Tierra de Israel, con islas cerradas de palestinos.

3) *Israel como bastión autodefinido de Occidente en Oriente Medio.* La orientación europea de Israel, incluida la visión del mundo árabe como una mera región interior que ofrece a Israel poco de valor, explica por qué Israel no da más importancia a alcanzar la paz con sus vecinos. Israel no se considera parte de Oriente Medio y no tiene ningún deseo de integrarse en esta región. En todo caso, se ve a sí misma como una variación de Singapur en Oriente Medio. Al igual que Singapur, busca una relación correcta con su región interior, pero se ve a sí misma como un centro de servicios para Occidente, al que están vinculados su economía y su filiación política (Israel, cabe señalar, ha convertido al ejército de Singapur en lo que es hoy, la fuerza militar más potente del sudeste asiático). Eso significa que Israel carece de la motivación fundamental para lograr cualquier forma de integración regional, como evidencia su brusco rechazo de la iniciativa saudí de 2002

que, con el respaldo de la Liga Árabe, ofrecía a Israel el reconocimiento, la paz y la integración regional a cambio de renunciar a su ocupación.

4) *La irrelevancia de los palestinos*. Israel cree que puede lograr una paz separada con países de los mundos árabe y musulmán (y mantener su fuerte posición internacional general) sin referencia a los palestinos. No con las personas, es cierto, pero Israel está dispuesta a limitar su situación de paz/no conflicto con los gobiernos. Inspeccionando el paisaje político con satisfacción –Israel tiene relaciones con Egipto, Jordania, un Irak emergente (aunque Israel está armando a los kurdos), los Estados del Golfo, los países del Norte de África (incluido Libia), Pakistán, Indonesia y casi todos los Estados africanos musulmanes–, la idea de que Israel es demasiado fuerte para ser ignorada parece verdad.

Por el momento, Israel vuela alto, pese a haberse llevado algunos reveses serios en el Líbano. Ocupa un papel central en la política bipartidista de EEUU y goza de un amplio apoyo en Europa. Los dirigentes israelíes creen que pueden “ganar”, que pueden derrotar a los palestinos, lograr el control permanente de Israel sobre los Territorios Ocupados y alcanzar una paz funcional con la mayor parte de los mundos árabe y musulmán.

Así pues, ¿qué es lo que va mal en este panorama? Nada, salvo que se desee realmente la paz, la seguridad y “el derecho a ser normales”; y salvo que entren en la ecuación consideraciones como la justicia y los derechos humanos. Desde una perspectiva puramente utilitaria, Israel es un gran éxito. Quizá la señal más esperanzadora de la “normalización” de Israel sea su aceptación por la mayoría del mundo árabe y musulmán, ilustrada a la perfección por la propia iniciativa saudí que Israel ignoró de forma tan sumaria. Pero esto también ubica con exactitud el problema. La oferta de la Liga Árabe/saudí estaba supeeditada a que Israel renunciara a la ocupación, algo que no está dispuesta a hacer. Como era de esperar, Israel respondió a la oferta “sobre el terreno” en lugar de utilizar los cauces diplomáticos. Sharon llevó a cabo su plan de retirada de Gaza expresamente para garantizar el dominio permanente e incuestionable de Israel sobre Cisjordania y Jerusalén Oriental, mientras que su sucesor Olmert introduce enérgicamente un “plan de convergencia” en el que la ocupación se transforma en una situación permanente de control israelí. Todo esto es congruente con la política israelí que se remonta hasta Ben Gurion, según la cual, si Israel limita su objetivo a alcanzar un *modus vivendi* con los mundos árabe y musulmán en lugar de una verdadera paz, podrá garantizar su seguridad al mismo tiempo que conservar el control sobre toda la Tierra de Israel al oeste del Jordán.

Esta *realpolitik* israelí se basa en un planteamiento extremadamente pragmático hacia el conflicto, similar a lo que los británicos denominaban “arreglárselas”. Si el objetivo de Israel fuera resolver el conflicto con los palestinos y buscar una paz auténtica y la integración

regional, podría haber adoptado fácilmente políticas que hubieran logrado eso, probablemente hace mucho tiempo. Sin embargo, el objetivo es la gestión del conflicto, manteniendo el *statu quo* en perpetuidad, y no su resolución. “Arreglárselas” se ajusta bien al intento de Israel de equilibrar algo imposible: la expansión territorial a expensas de los palestinos, manteniendo al mismo tiempo un grado aceptable de seguridad y tranquilidad. Esta táctica permite que Israel haga frente a cada desafío a medida que surge, en lugar de encajarse en una estrategia o conjunto de políticas que no tienen en cuenta los imprevistos. Ayer probamos Oslo, hoy atacaremos Gaza y el Líbano, mañana la “convergencia”.

Si mi análisis es correcto, Israel está dispuesta a conformarse con paz-y-tranquilidad en lugar de con una auténtica paz, con gestionar el conflicto en lugar de cerrarlo, con ganancias territoriales que podrían perpetuar las tensiones y conflictos ocasionales en la región, pero no ponen en peligro la seguridad esencial de Israel. Declarar “el derecho a ser normales” se convierte en una mera iniciativa de relaciones públicas destinada a culpar al otro y presentar a Israel como la víctima y no en algo que esperan realmente los líderes israelíes. De hecho, sus mismas políticas se basan en el supuesto de que la normalidad funcional –un nivel aceptable de tranquilidad, una economía que vaya bien, una existencia bastante normal para una ciudadanía israelí aislada la mayor parte del tiempo– es un *quid pro quo* que se prefiere frente a las concesiones necesarias para una paz auténtica (y alcanzable).

Desde una perspectiva puramente utilitaria, Israel es un gran éxito

La única salida

Sólo hay una salida para el conflicto: Israel debe asumir –o ser obligada a asumir– la responsabilidad de sus actos. No culpar más a Arafat y a Hamas y a los árabes en general. No hacerse más la víctima. No negar más la ocupación o los derechos humanos o nacionales de los palestinos. No utilizar más la fuerza militar para garantizar “nuestra” seguridad. No más unilateralismo. Por el contrario, Israel debe trabajar con los palestinos para crear una auténtica solución de dos Estados. No más iniciativas de Ginebra en las que los palestinos obtienen un 22% no viable del país; nada de convergencia, realineamiento, *apartheid*. Sencillamente, el fin de la ocupación y la vuelta a las fronteras de 1967 o, si no hay una solución justa y viable de dos Estados, enterrada para siempre bajo los innumerables bloques de asentamientos y autopistas israelíes, entonces otra solución, un solo Estado democrático o una confederación regional. Y una solución justa para la cuestión de los refu-

giados. Con el tiempo, los palestinos –que son más amigos de Israel que lo que cualquier israelí comprende– podrían incluso utilizar sus buenos oficios para entrar en última instancia en una confederación regional con los Estados vecinos.

El problema con Israel es que, por todas las razones expuestas en este artículo, se ha hecho inmune a los procesos políticos normales. Sin embargo, no habrá una paz auténtica, justa y sostenible en la región sin una presión internacional masiva. Israel no pasará por la puerta de la paz si no se la presiona. Sólo cuando la comunidad internacional –probablemente con Europa a la cabeza, más que EEUU, que parece inútil para esto– decida que el conflicto es demasiado desestabilizador para mantenerse y adopte una política más asertiva hacia la ocupación, se pondrá fin a la capacidad para manipular de Israel. Aun así, sabiendo que los gobiernos no harán lo correcto sin que los agujoneen, es crucial la intervención activa de la sociedad civil. Nosotros –israelíes, palestinos e internacionales– podemos formular con precisión lo que ansían la gran mayoría de los israelíes y de los palestinos: una alternativa al marco interesado y fallido de “seguridad” de Israel en la que ganen ambos bandos y basada en unos derechos humanos irreductibles.

El horizonte desde ÁFRICA

Seguridad en África: lo que sugieren las estadísticas 55

Paul Collier

El régimen emergente de paz y seguridad de la Unión Africana 65

Kristiana Powell

¿Por qué el sida no supone una crisis política en África? 75

Alex de Waal

¿Cuánto se necesita y cuánto se gasta para luchar contra el sida? 81

José Antonio Izazola

Las causas de la emigración en África 89

Cristina García Fernández

ENTREVISTAS

Objetivos de Desarrollo del Milenio: todo para África pero sin África 99

Elena Couceiro Arroyo

PAUL COLLIER

Seguridad en África: lo que sugieren las estadísticas*

Traducción de Berna Wang

A pesar de que en la actualidad África disfruta en su mayor parte de la paz, son habituales los desafíos violentos a sus regímenes. Se producen guerras civiles y golpes de Estado con demasiada frecuencia como para considerar probable que la tranquilidad de hoy vaya a ser duradera. Costa de Marfil, Sudán, el Chad y Somalia tienen conflictos activos y el último golpe de Estado que triunfó se produjo en Mauritania en septiembre de 2005. ¿Qué es lo que causa estas guerras civiles y golpes de Estado y qué se puede hacer para reducir su incidencia?

El coste de la guerra civil típica es alrededor de tres veces el PIB anual del país, por lo que en un país africano típico, de ingresos bajos, con un PIB de entre 10.000 y 20.000 millones de dólares, evitar la guerra vale entre 30.000 y 60.000 millones de dólares. Los golpes de Estado tienen un coste inferior. El golpe de Estado típico cuesta alrededor del 7% del PIB anual, es decir, del orden de 1.000 millones de dólares. Sin embargo, los golpes de Estado pueden llegar a encarecerse mucho puesto que aumentan el riesgo de guerra civil: la guerra civil y la partición actuales de Costa de Marfil son consecuencia de un golpe de Estado.

Junto con Anke Hoeffler, he estudiado las causas de estas guerras civiles y golpes de Estado y qué se puede hacer para reducir su incidencia desde una perspectiva estadística. Estudiamos el periodo comprendido entre 1965 y 1999 y tratamos de determinar qué factores parecían importantes, sistemáticamente, para incrementar las crisis.¹ Hemos actualizado nuestro estudio

Paul Collier es director del Centre for the Study of African Economies del Departamento de Economía de la Universidad de Oxford

* Artículo publicado originalmente en *African Security, Commodities and Development*, Whitehall Report 4-06 (editado por Terence McNamee), una publicación de The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Londres, 2006. Se cuenta con autorización para su reproducción.

¹ Paul Collier y Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War", *Oxford Economic Papers*, octubre de 2004, Vol. 56, N° 4.

recientemente ampliando el periodo hasta el final de 2004 y hemos aprovechado la oportunidad para mejorar los datos subyacentes. También hemos estudiado las causas de los golpes de Estado, así como los determinantes y los efectos de los gastos militares. En combinación, este análisis ha dado nuevos resultados que parecen importantes para la política encaminada a mejorar la seguridad en África. Dada su brevedad, este trabajo no puede dar cuenta de estos resultados con detalle, sino que resume nuestras conclusiones y expone las implicaciones más probables.²

Para comprender por qué se forma un ejército rebelde
en unas situaciones sí y en otras no, es fundamental
distinguir entre motivo y oportunidad

Un repaso de las causas

Las guerras y los golpes de Estado tienen múltiples causas. Sin embargo, es importante distinguir los hechos políticos que desencadenan el conflicto violento de los factores subyacentes que hacen que ese mismo hecho político sea propenso a desencadenar un conflicto en una sociedad sí y en otra no. Mi trabajo trata exclusivamente de estos factores subyacentes. Esto no significa que no considere importantes los hechos desencadenantes. No cabe duda de que lo más sensato sería que una sociedad con una gran propensión subyacente al conflicto violento se organizase de forma que evitase los acontecimientos desencadenantes. Trato los factores subyacentes en parte porque, en términos generales, tienen más posibilidades de ser modificados por agentes externos, si bien sólo con lentitud; y en parte porque las técnicas estadísticas que utilizo están mejor dotadas para abordar esta cuestión.

La característica distintiva clave de una guerra civil es que una gran fuerza militar, no gubernamental –el ejército rebelde–, se enfrenta al ejército del gobierno. Este fenómeno es el que hay que comprender para explicar una guerra civil. Cuando digo esto a veces se malinterpreta, y se me acusa de “culpar a los rebeldes”. Esto es una mala interpretación por-

² Las investigaciones en las que se basa este trabajo, además de las citadas en otras notas al pie, son: P. Collier y A. Hoeffler, “Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies”, *European Economic Review*, 2004b; *Democracy and Resource Rents*, mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Oxford, 2005; “Resource Rents, Governance and Conflict”, *Journal of Conflict Resolution*, 2005a; *Military Expenditure in Post-Conflict Societies, Economics of Governance*, 2006a; *Grand Extortion: Coup Risk and Military Spending*, mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Oxford, 2006b; “Civil War”, en *Handbook of Defense Economics*, K. Hartley y T. Sandler (eds.), North Holland, 2006c. P. Collier, A. Hoeffler y M. Söderbom, “On the Duration of Civil War”, *Journal of Peace Research*, 2004; *Post-Conflict Risks*, mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Oxford, 2006.

que mi observación no es normativa. Por el contrario, todos los gobiernos poseen ejércitos permanentes, y aun cuando esta fuerza se utilizase contra la población civil, eso constituiría un pogromo, no una guerra civil. La característica definitoria de una guerra civil es la formación de un ejército rebelde. Para comprender por qué se forma un ejército rebelde en unas situaciones sí y en otras no, es fundamental distinguir entre motivo y oportunidad; en la formación de un ejército rebelde deben existir ambos. La expresión “codicia y agravio” a la que se me asocia es una distinción adicional entre dos conjuntos generales de motivaciones. Mi sensación tras haber analizado los datos es que se ha dado excesiva importancia a los motivos en detrimento de las oportunidades. Esto es lógico, en el sentido de que las guerras civiles generan grupos de defensores en cada bando preocupados por justificar su conducta, y la justificación se basa inevitablemente en motivos. Es evidente que no quiero decir que la mayoría de los grupos rebeldes estén motivados básicamente por la codicia. De hecho, sospecho que la motivación coherente es una de las primeras víctimas de un conflicto violento. En mi opinión, en las sumamente raras circunstancias en las que una rebelión es viable, ésta se producirá a pesar de que su motivación, en la medida en que pueda determinarse, podría ser casi cualquier cosa. Por ejemplo, el Ejército de Resistencia del Señor de Uganda ha expresado claramente en su programa que desea establecer un régimen acorde con los Diez Mandamientos. Se podría comprender mejor a estas organizaciones utilizando la analogía de la psicología de grupos, como la de Jonestown y Waco, en la que la violencia se dirige hacia fuera en lugar de hacia dentro, que en relación con movimientos políticos convencionales. Los golpes de Estado obviamente difieren de las rebeliones en que no necesitan un sustento material: el golpe de Estado utiliza los propios gastos militares del gobierno para tomar el poder.

Los resultados clave derivados de nuestros trabajos anteriores sobre las causas de las guerras civiles siguen coincidiendo con los datos ampliados: cuanto mayor es la dependencia del país de la exportación de materias primas, mayor es el riesgo de conflicto. El riesgo derivado de las materias primas podría surgir a través de tres mecanismos diferentes que reflejan, respectivamente, la codicia, el agravio y la oportunidad. La ruta de la codicia que lleva desde las exportaciones de materias primas al riesgo de conflicto es evidente: este comercio hace más valiosa la toma del Estado. En un brillante trabajo, Jeremy Weinstein ha demostrado recientemente que en los países en los que estas exportaciones son importantes, incluso si una rebelión comienza como algo idealista, el proceso de reclutamiento de los rebeldes la llevará gradualmente hacia la codicia.³ Será desproporcionadamente elevado el número de voluntarios que tendrán motivaciones negativas y los dirigentes rebeldes no podrán evitarlos. La erosión gradual del grupo rebelde colombiano FARC y su transformación de un movimiento de protesta rural en una baronía de la droga es un ejemplo de este

³ Jeremy Weinstein, “Resources and the Information Problem in Rebel Recruitment”, *Journal of Conflict Resolution*, agosto de 2005, Vol. 49, Nº 4.

tipo de proceso. La ruta del agravio que lleva de las exportaciones de materias primas al riesgo se debe al mayor distanciamiento entre los gobiernos y sus ciudadanos: las rentas derivadas de los recursos reducen la necesidad de los gobiernos de recaudar impuestos a los ciudadanos, y es la recaudación de impuestos lo que, en general, hace que los ciudadanos pidan cuentas al gobierno. Globalmente, la riqueza de recursos reduce de forma significativa la medida en que los gobiernos están sometidos a controles y contrapesos.⁴ La ruta de la oportunidad que lleva de las exportaciones de materias primas al riesgo se debe a la financiación que los grupos rebeldes pueden obtener durante el conflicto. La rebelión es costosa, y la depredación del comercio de materias primas puede ayudar a mantenerla. Hay algunos datos que corroboran cada una de estas rutas y, puesto que no son incompatibles, la conclusión más segura es que todas tienen cierta importancia. Aumentar la rendición de cuentas de los gobiernos respecto de sus ingresos derivados de la exportación de materias primas, como intenta hacer la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, no sólo reduciría los motivos de agravio legítimos, sino también el incentivo para quienes tienen otros motivos para hacerse con el Estado. Hacer un seguimiento del comercio de materias primas, como trata de hacer el Proceso Kimberley, hace más difícil el sostenimiento de los grupos rebeldes.

Recientemente se ha puesto fin a algunas terribles guerras civiles africanas, más como resultado de una diplomacia cuidadosa que de un cambio en los riesgos subyacentes. De hecho, los riesgos subyacentes son cada vez peores. La importancia de las exportaciones de materias primas para la región es evidentemente creciente. La subida de los precios mundiales de las materias primas hace aumentar de forma directa el valor de estas exportaciones, y esto a su vez ha inducido nuevas exploraciones: en concreto, varios países africanos están en proceso de convertirse en exportadores de petróleo.

África está en peligro no sólo por sus exportaciones de materias primas. Los ingresos bajos y el crecimiento lento siguen siendo factores de riesgo importantes: África es actualmente la región más pobre del mundo y, pese a las mejoras, su crecimiento sigue siendo bajo. También encontramos que África está expuesta a la guerra civil debido al pequeño tamaño de la población de casi todos sus países. Aunque un país pequeño es algo menos propenso a la guerra civil que uno grande, el efecto es menos que proporcionado: una región dividida en muchos países tiene más guerras civiles que si fuera un solo país. La diversidad étnica aumenta el riesgo y África es la región más diversa del mundo. Por último, seguimos encontrando una poderosa "trampa para conflictos": una vez que un país ha sufrido una guerra civil, aumenta drásticamente el riesgo de que haya más conflictos, riesgo que se reduce de forma gradual si se mantiene la paz. De ahí que las situaciones posconflicto

⁴ Paul Collier y Anke Hoeffler, "The Political Economy of Secession", en Hurst Hannum y Eileen Babbitt (eds.), *Negotiating Self-Determination*, Lexington Books, Lanham, 2005.

sean especialmente peligrosas, y el propio éxito de África en la resolución de numerosas guerras ha convertido esos problemas posconflicto en la cuestión clave de la seguridad en África.

Los golpes de Estado tienen un núcleo de factores de riesgo en común con las guerras civiles: los ingresos bajos y un crecimiento lento son factores de riesgo importantes. También hay una poderosa “trampa para golpes de Estado”: un golpe de Estado aumenta el riesgo de que se produzcan más golpes. Lamentablemente, parece que la ayuda también aumenta el riesgo de un golpe de Estado, posiblemente porque tomar el Estado se convierte en algo más valioso.

El gasto militar

En respuesta al elevado riesgo de guerra civil, los gobiernos africanos aumentan sus gastos militares. Este gasto es especialmente alto en las situaciones posconflicto, en parte porque es muy grande el riesgo de que se produzcan más conflictos, pero también debido a la inercia de un gasto elevado herencia de la guerra. Los gastos militares en África aumentan también por la emulación y la rivalidad entre vecinos, y por la ayuda: en torno al 11% de la ayuda al desarrollo se filtra inadvertidamente a gastos militares, de tal forma que en África, alrededor del 40% de estos gastos está financiado por la ayuda.⁵ Los gobiernos africanos responden a un gran riesgo de golpe de Estado del mismo modo que ante un gran riesgo de rebelión: aumentan el gasto militar. Evidentemente, sin embargo, la motivación es probablemente distinta. Los gobiernos amplían su ejército en respuesta al riesgo de guerra civil en un intento de disuadir del asalto, o cuando menos de sobrevivir a él. Aumentan el gasto militar en respuesta a un riesgo elevado de golpe de Estado para comprar al *lobby* militar. Estas motivaciones diferentes podrían, a su vez, producir diferentes modelos de gasto militar. Por ejemplo, al final del régimen militar nigeriano propenso al golpe de Estado, la marina tenía más almirantes que buques.

¿Qué aportan estos gastos militares a la seguridad? La cuestión es compleja debido a la evidente interdependencia de los gastos militares y el riesgo de guerra civil. Un riesgo elevado provoca gastos elevados, y si no se tiene

¿Qué aportan los gastos militares a la seguridad?

⁵ Paul Collier y Anke Hoeffler, “Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races?”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* (de próxima publicación).

esto en cuenta, es fácil malinterpretar la causalidad y parecerá que es el gasto elevado lo que causa un riesgo elevado. Una vez controlada esta interdependencia, descubrimos que fuera del contexto del posconflicto, el gasto militar del gobierno no tiene un efecto apreciable en el riesgo de rebelión. Es decir, no podemos encontrar un efecto disuasorio significativo. Esto no quiere decir que no haya una relación, pero es congruente con el argumento de Fearon y Laitin⁶ de que la contrainsurgencia es tan difícil que la mayoría de los países de ingresos bajos carecen de capacidad para llevarla a cabo de forma adecuada. Como resultado provoca y eso compensa cualquier efecto disuasorio, por lo que podría crear tantos problemas como los que resuelve. El gasto militar es más eficaz para evitar el riesgo de golpe de Estado que para disuadir de la rebelión. Por ejemplo, el golpe de Estado de Costa de Marfil se produjo después de que el presidente no atendiera la petición de un grupo de oficiales de mejores condiciones para el ejército. El riesgo de golpe de Estado es tan alto en África que el ejército es una espada de dos filos que al mismo tiempo que sirve de defensa frente a los rebeldes, constituye en sí mismo una amenaza importante. Parece que las instituciones militares se dedican a extorsionar a sus gobiernos a gran escala. Este fenómeno se circunscribe en su mayor parte a África; en otras regiones del mundo, el riesgo de golpe de Estado es en general muy inferior y no parece que los gobiernos respondan a este bajo riesgo aumentando el gasto militar.

No está claro si la conclusión apropiada de esto es que habría que aumentar la eficacia de las necesidades militares, o si debería reducirse sin más el gasto militar. Quizá los gobiernos deban recurrir menos a los soldados y más a la policía.

Riesgos posconflicto

Sin embargo, en el contexto de una situación posconflicto se encuentran resultados netamente distintos: el gasto militar del gobierno es significativamente contraproducente, pues aumenta el riesgo de que haya más conflictos. ¿Por qué el gasto militar es tan claramente negativo precisamente en el contexto en el que es más probable la guerra civil? Una posibilidad es que las decisiones adoptadas por un gobierno posconflicto indican inadvertidamente al resto de la sociedad sus intenciones más probables. Un gasto militar elevado indica inevitablemente la intención de reprimir la disidencia en caso necesario. A su vez, esto refuerza las voces contrarias a la paz. El efecto negativo del gasto militar sugiere que normalmente debería reducirse radicalmente en las situaciones posconflicto. Un ejemplo en el que esto ha funcionado muy bien en África es Mozambique. No obstante, precisamente porque los riesgos posconflicto son altos, es difícil que los gobiernos den este paso. ¿Hay for-

⁶ James Fearon y David Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review*, marzo de 2003, Vol. 97, N° 1.

mas alternativas de reducir los riesgos? Junto con Anke Hoeffler y Mans Soberbom estoy actualmente intentando responder a esta pregunta, analizando todos los periodos posconflicto globalmente. Hallamos que una forma fiable de reducir los riesgos es el crecimiento económico. Tanto la ayuda como la reforma de la política económica son atípicamente efectivas para aumentar el crecimiento durante la década de posconflicto, por lo que es sin duda factible un crecimiento acelerado. Sin embargo, la recuperación económica lleva, obviamente, tiempo; es cuestión de una década, y no de un par de años.

Por desgracia, no encontramos que ningún diseño concreto de instituciones políticas reduzca significativamente los riesgos durante esta década. No parece que las elecciones en situaciones posconflicto tengan efectos sistemáticos muy enérgicos, pero en la medida en que sí tienen efectos sistemáticos no son especialmente útiles: los riesgos disminuyen el año anterior a las elecciones, pero aumentan el equivalente después de ellas. Esto sugiere que retirar las tropas de paz justo después de unas elecciones, como se está debatiendo actualmente en relación con la República Democrática del Congo, es algo comprensible pero equivocado: la reducción de los riesgos a medida que se acercan las elecciones podría muy bien hacer que estas tropas pensasen que su labor está hecha, cuando en realidad no es más que un paréntesis.

Si los riesgos son elevados, el gasto militar nacional los empeora, el diseño político es ineficaz y el desarrollo económico es lento, sólo queda el mantenimiento externo de la paz. Encontramos claros datos estadísticos que indican que este mantenimiento de la paz es eficaz para contener los riesgos. Dados los elevadísimos costes del conflicto,⁷ parece rentable, y parece que hay pocas opciones más aparte de intentar hacer que el mantenimiento externo de la paz funcione lo mejor posible. El mantenimiento efectivo de la paz, como en Sierra Leona, es una forma muy rentable de asistencia al desarrollo.

Garantías de seguridad

El reciente experimento británico con una garantía a diez años sobre el horizonte de intervención militar para mantener la paz podría ser un nuevo instrumento político muy importante para el desarrollo y la seguridad. Aunque es nuevo y, por tanto, no se puede evaluar directamente, retoma una antigua política del Gobierno francés. Hasta mediados de la década de 1990, cuando se replanteó la intervención militar francesa en África después de Ruanda, Francia tendía a proporcionar garantías de seguridad implícitas a la mayoría de los gobiernos de sus antiguas colonias. Las garantías fueron creíbles debido al mantenimiento

⁷ Paul Collier y Anke Hoeffler, "Conflict", en Bjorn Lomborg (ed.), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

de un gran número de tropas francesas en varios de estos países. ¿Fueron estos compromisos implícitos eficaces para reducir los riesgos? En nuestro nuevo trabajo hallamos una respuesta espectacular: las antiguas colonias francesas tenían un riesgo de guerra civil inferior a la mitad del que cabría esperar dadas sus demás características. Esta reducción masiva no se puede atribuir necesariamente a las garantías militares francesas; por ejemplo, podría ser reflejo de algún aspecto profundo de la influencia cultural francesa. Sin embargo, la interpretación militar es sin duda la más plausible. De ser así, la estrategia de garantías parece haber sido un instrumento de desarrollo muy rentable. El gasto militar francés evitó los costes mucho mayores de una guerra civil.

La estrategia de las garantías militares no sólo reduce el riesgo de rebelión y de golpes de Estado, sino que, como resultado, reduce el gasto militar del gobierno. Puesto que gran parte de este gasto está financiado por la ayuda, la garantía militar mejora, así, indirectamente, la eficacia de la ayuda. La ayuda militar y la ayuda para el desarrollo son complementarias.

La estrategia de las garantías militares **no sólo reduce el riesgo de rebelión y de golpes de Estado, sino que, como resultado, reduce el gasto militar del gobierno**

En potencia, las garantías de seguridad externas podrían supeditarse a la condición de que los gobiernos mantengan el gasto militar en un nivel modesto. En la mayoría de las circunstancias esta condición probablemente sería contraproducente, en parte porque parecería una injerencia ilegítima. Además, en circunstancias normales, esta condición probablemente sea innecesaria: el gobierno puede reconocer que el riesgo es reducido y, por tanto, se dará cuenta de que tiene menos necesidad de gastos militares. La circunstancia en que la imposición de la condición parece aconsejable es la situación de posconflicto. Los gobiernos empiezan con un gasto militar elevado, y las fuerzas de la inercia tenderán a hacer que esto perdure, especialmente dado que, en general, la ayuda se intensifica con gran rapidez en estas situaciones. No es probable que el gobierno reconozca que su gasto militar es contraproducente, de ahí que hay muchas razones para hacer que las misiones de mantenimiento de la paz posconflicto y las garantías subsiguientes se condicionen a recortes profundos en el gasto militar del gobierno.

El problema de este planteamiento –y, de hecho, de las garantías militares en términos más generales– es la percepción de ilegitimidad de las intervenciones militares europeas en África. La creciente percepción de ilegitimidad fue, en realidad, probablemente la principal razón por la que el Gobierno francés modificó su postura, pese a la catástrofe resultante en

Costa de Marfil. Francia intervino para separar a las fuerzas contendientes, pero no para sofocar el golpe de Estado, que gradualmente se intensificó hasta convertirse en una guerra civil. ¿Cómo puede la intervención militar, combinada con condiciones sobre el gasto militar, tener suficiente legitimidad para ser creíble?

Creo que en las situaciones posconflicto podría haber ahora cierto margen para utilizar la nueva Comisión para la Consolidación de la Paz de la ONU a fin de que fije normas. Dado que la Comisión es nueva, no está claro cómo evolucionará. Sin embargo, está preparada para convertirse en un órgano para el establecimiento de normas. Lo que hace falta no es otra agencia más que intervenga en los esfuerzos para la seguridad internacional y el desarrollo en situaciones de posconflicto, sino una autoridad que coordine a todas las agencias ejecutoras en torno a un programa común y adecuado. La ejecución y la coordinación son alternativas: si la Comisión para la Consolidación de la Paz se establece como una agencia ejecutora, será inevitable que las demás agencias ejecutoras la vean como un rival, y sus esfuerzos para coordinar se verán frustrados. La coordinación es mucho más fácil si se hace por medio de unas normas previamente acordadas en torno a una estrategia para una década, y no en la microgestión reactiva.

Aparte de las situaciones posconflicto, podría haber margen para forjar una colaboración entre la Unión Africana y la Unión Europea. La Unión Africana, a diferencia de su antecesora, la Organización de la Unión Africana, condena sistemáticamente todos los intentos de cambiar de régimen por medios violentos.⁸ Sin embargo, carece del poder duro para hacer cumplir sus decisiones; sólo en el caso del intento de golpe de Estado de Santo Tomé y Príncipe pudo obligar a los líderes del golpe a que dimitieran. La Unión Europea tiene las tropas y la logística necesarias para la intervención. Incluso tiene la voluntad política, al haber establecido una Fuerza de Reacción Rápida para África. De lo que carece es de un entorno habilitador adecuado. Por tanto, una alianza entre la UA y la UE, en la que la primera autorice la intervención y la segunda proporcione el grueso de las tropas y de la logística para una fuerza conjunta, tiene algunas ventajas importantes.

Cuestión de interdependencia

África necesita la seguridad para desarrollarse, y necesita el desarrollo para tener seguridad. Esta interdependencia podría frustrar las intervenciones externas de un solo instrumento. La ayuda por sí sola será normalmente insuficiente para lograr la seguridad. Los gobiernos seguirán desviándola para el gasto militar que consideran esencial para su segu-

⁸ Sobre la Unión Africana, ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Kristiana Powel, "El régimen emergente de paz y seguridad de la Unión Africana", pp. 65-74 (N. de la Ed.).

ridad, y los inversores privados podrían desconfiar a la hora de complementar la inversión pública con su propio dinero por miedo a la inseguridad. A la inversa, una provisión militar externa de seguridad que no conlleve un apoyo directo al desarrollo afrontará el crudo hecho de que los países de ingresos bajos y de crecimiento lento están estructuralmente en riesgo: la provisión debería ser permanente. La interdependencia implica que, para que una intervención tenga éxito, exige dos instrumentos distintos: uno que proporcione seguridad y otro que proporcione desarrollo. Durante la década de 1990, los esfuerzos internacionales para África estuvieron gravemente desequilibrados: las intervenciones de seguridad se hicieron más habituales, pero en su mayor parte fueron respuestas a corto plazo a crisis, separadas de la estrategia para el desarrollo. Hubo incluso rivalidades presupuestarias entre el *lobby* de la ayuda y el *lobby* militar. La provisión internacional de seguridad es un complemento importante de las formas más convencionales de asistencia. Sin duda, la provisión de seguridad más rentable, así como creíble, es una garantía de seguridad. Sería irónico que el último perjuicio del colonialismo fuera impedir estas garantías por miedo a caer en el neocolonialismo.

KRISTIANA POWELL

El régimen emergente de paz y seguridad de la Unión Africana

Traducción de Leandro Nagore

La Unión Africana (UA), sustituta de la antigua Organización de la Unión Africana, se perfila como un actor importante para la construcción de la paz y la seguridad en África. Sus normas para la intervención están próximas a los principios recogidos en el informe La responsabilidad de proteger basados en la protección humana. A partir de la experiencia de la UA en sus misiones en Burundi y en la región sudanesa de Darfur, la autora plantea las oportunidades y desafíos que presenta este actor internacional para avanzar por el camino de la paz en África.¹

En julio de 2002, en Durban, Sudáfrica, líderes y representantes de 53 naciones africanas lanzaron la Unión Africana (UA), una organización continental que sustituiría a la Organización de la Unión Africana (OUA). Esta nueva organización propugna unos cambios de gran calado en el enfoque panafricano hacia la paz y la seguridad. El Acta Constitutiva de la Unión Africana y su Protocolo relativo a la creación del Consejo de Paz y Seguridad ponen un énfasis renovado en la construcción de un régimen de seguridad continental que sea capaz de prevenir, gestionar y resolver conflictos en África. El planteamiento de la UA hacia la paz y la seguridad difiere significativamente de los mecanismos de paz y seguridad de la OUA. Las normas que fundamentan la emergente agenda de paz y seguridad de la UA se basan en elementos del marco de protección articulados en el documento de la Comisión Internacional

Kristiana Powell es investigadora en The North-South Institute (Canadá)

¹ Una versión anterior y más extensa de este texto fue publicada por The North-South Institute en Canadá y por The Institute for Security Studies en Sudáfrica. El texto original está disponible en las páginas web de estos institutos. Las actividades de investigación y el compromiso en cuanto a la redacción del texto original fueron financiadas por el International Development Research Centre (IDRC), la Carnegie Corporation de Nueva York y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá. Además, The North-South Institute, junto con socios en Burundi, Sudán y Haití, están realizando un trabajo de investigación y de compromiso sobre la reforma del sector de seguridad para la protección de aquéllos que son más vulnerables. Para mayor información sobre este nuevo proyecto, contacten a: kpowell@nsi-ins.ca, sbaranyi@nsi-ins.ca o jsalahub@nsi-ins.ca.

sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés) *La responsabilidad de proteger*.² La UA, al igual que el documento, establece con claridad las provisiones para una intervención en los asuntos internos de un Estado miembro, mediante la fuerza militar, si fuera necesario, para la protección de poblaciones vulnerables de abusos flagrantes a los derechos humanos. Estos cambios convierten el Acta Constitutiva de la UA en el primer tratado internacional que reconoce el derecho de una organización internacional a intervenir para asegurar la protección humana.

La UA impone limitaciones sobre la soberanía estatal. Ésta es condicional y se define en términos de la voluntad y capacidad de un Estado para garantizar la protección de sus ciudadanos

La Unión Africana y su responsabilidad de proteger

Como reacción a la debilidad de los instrumentos de paz y seguridad de la OUA, los líderes africanos decidieron, en mayo de 2001, diseñar un nuevo régimen de seguridad que operase dentro del marco de la incipiente UA. El mecanismo de paz y seguridad de la UA tiene por mandato realizar una amplia gama de funciones dentro de la prevención de conflictos, la mediación y las medidas de gestión. Si bien el Acta Constitutiva de la UA es un documento pro-soberanía, al igual que *La responsabilidad de proteger*, también impone limitaciones importantes sobre la soberanía estatal. Se basa en la premisa de que la soberanía es condicional y se define en términos de la voluntad y capacidad de un Estado para garantizar la protección de sus ciudadanos; el Acta Constitutiva reconoce que el Estado tiene la responsabilidad primordial en cuestiones de protección humana. Si un Estado no cumple con estos compromisos, la UA se reserva el derecho a intervenir para asegurar la protección humana, mediante el uso de la fuerza militar multilateral, si fuera necesario. El Artículo 4 (h) del Acta Constitutiva declara que la Unión tiene “el derecho de intervenir en un Estado Miembro tras una decisión de la Asamblea, ante situaciones de gravedad: como pueden ser crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad”. Al igual

² *La responsabilidad de proteger* reformula el debate sobre la intervención: de un “derecho” a intervenir pasa a sugerir que la comunidad internacional tiene una “responsabilidad” de intervenir en situaciones de catástrofe humanitaria, para proteger a poblaciones vulnerables. Cuando un Estado no está dispuesto o es incapaz de proteger a su población, o si incluso está atacando a sus propios ciudadanos, la responsabilidad de proteger pasa entonces a manos de la comunidad internacional. Según el informe, la comunidad internacional tiene una obligación de actuar mediante el uso de la fuerza militar, si es necesario –y como último recurso–, incluso sin el consentimiento del Estado en cuestión. ICISS, *La responsabilidad de proteger*, 2001.

que *La responsabilidad de proteger*, la Unión Africana subraya que la intervención militar debería ser considerada sólo como un último recurso, y ofrece un amplio abanico de medidas no militares para responder a una crisis antes de tener que recurrir a una intervención.³

La inauguración de la UA ha introducido cambios de enorme calado en la agenda y arquitectura de la paz y seguridad continental. No obstante, hay muy poco trabajo de investigación sobre cómo estos compromisos declarados a la paz y la seguridad, incluyendo la protección de civiles, serán llevados a la práctica. Un breve análisis de la fuerza de mantenimiento de la paz liderada por la UA en Burundi y de la misión –en pleno proceso evolutivo– que desempeña en Darfur (Sudán) sirve para destacar las oportunidades y retos a los que se enfrenta la UA y otros miembros de la comunidad internacional en cuanto a la implementación de su responsabilidad de proteger en África.

La misión africana en Burundi

En abril de 2003, la Unión Africana desplegó su primera misión de mantenimiento de la paz en apoyo al proceso de paz en Burundi; un proceso diseñado para poner fin a diez años de guerra civil. Aunque el Acuerdo de Paz y Reconciliación para Burundi, firmado en Arusha en 2000, contemplaba el envío de una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas para asistir en la implementación del acuerdo de paz, la ONU no autorizaría el despliegue de tal misión sin un acuerdo de alto el fuego general. Por consiguiente, la Unión Africana, líderes regionales y las partes firmantes de Burundi acordaron el envío de la Misión Africana en Burundi (AMIB, por sus siglas en inglés), que operaría bajo los auspicios de la Unión Africana. A plena capacidad, la AMIB estaba compuesta de aproximadamente 3.335 tropas de Sudáfrica, Etiopía y Mozambique, con observadores militares adicionales de Burkina Faso, Gabón, Malí, Togo y Túnez.⁴

El objetivo principal de la AMIB era crear condiciones suficientemente estables para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizase una intervención de la ONU. La AMIB se desplegó bajo el compromiso de que la ONU asumiría las responsabilidades de mantenimiento de la paz en Burundi a los doce meses. Entre otras tareas, el mandato de la AMIB contemplaba las siguientes:

³ Ver el Artículo 23 (2) del Acta Constitutiva de la UA.

⁴ La AMIB aumentó y transformó al contingente de 700 tropas sudafricanas que habían sido desplegadas en 2001 para la protección de los líderes políticos durante el proceso de transición.

- establecimiento y mantenimiento de la coordinación entre las partes;
- monitoreo y verificación de la implementación de los acuerdos de alto el fuego;
- facilitar el movimiento de los combatientes hacia zonas de acantonamiento;
- facilitar y ofrecer asistencia técnica para el proceso de desarme, desmovilización y reintegración;
- facilitar el suministro de ayuda humanitaria, incluyendo a refugiados y personas internamente desplazadas;
- coordinar las actividades de la misión con las de la presencia de la ONU en Burundi.

Hay que destacar que la misión no recibió un mandato específico en cuanto a la protección de los ciudadanos. Sin embargo, tras varios meses sobre el terreno, los oficiales de alto rango de la AMIB redactaron unas reglas de enfrentamiento que permitían que sus tropas utilizaran la fuerza para proteger a la población civil en situaciones de “peligro inminente de muerte o graves daños”. Según estas reglas de enfrentamiento, las tropas podrían intervenir, utilizando la fuerza, para proteger a la población civil en casos de genocidio y de asesinatos en masa por cuestiones étnicas, aunque requerían la autorización previa por parte de los oficiales civiles y militares.

En mayo de 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1545, autorizando el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Burundi. Un mes después, tras catorce meses sobre el terreno, la AMIB fue oficialmente absorbida por la Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB).

La AMIB tuvo un papel importante en cuanto a la seguridad en Burundi al ayudar a estabilizar algunas partes del país. La misión contribuyó a la protección de ciertas zonas de acantonamiento. Además ayudó a crear unas condiciones suficientemente estables para el envío de una misión de la ONU, que sería desplegada finalmente tras la firma de un alto el fuego entre el CNDD-FDD y el Gobierno. No obstante, y a pesar de la supervisión de la AMIB, persistieron las violaciones del alto el fuego y continuaron los enfrentamientos entre el Ejército de Burundi y los grupos rebeldes de las Fuerzas para la Defensa de la Democracia (FDD), por una parte, y el Partido para la Liberación del Pueblo Hutu-Fuerzas Nacionales de Liberación (Palipehutu-FNL) por otra.⁵ La AMIB tampoco fue capaz de apoyar plenamente al proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes, según lo establecido en su mandato. Además, todas las partes siguieron atacando a civiles, incluso en zonas en las que estaba presente la AMIB.⁶ Un informe de Human Rights Watch, de diciembre de 2003, indica que los soldados gubernamentales y los rebeldes eran

⁵ Ver, “Clashes in Burundi after truce announcement”, United Nations Integrated Regional Information Networks, 23 de abril de 2004; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre Burundi, 16 de marzo de 2004.

⁶ Entrevista con un defensor de los derechos humanos. Bujumbura, marzo de 2005.

“responsables de ataques deliberados contra la población civil en clara violación del derecho internacional humanitario, incluyendo masacres, diversas formas de violencia contra las personas, pillajes y provocando huidas forzadas”. Este sentido generalizado de inseguridad también comprometía la capacidad de las agencias humanitarias para suministrar ayuda a grandes partes de la población.⁷ Basándose en su experiencia personal directa, Festus Aboagye apunta que “la contribución de la misión a la estabilidad política y económica de Burundi fue limitada”.⁸

La incapacidad de la AMIB para cumplir plenamente con su mandato y con sus reglas de enfrentamiento revisadas respecto a la protección de la población civil se debe a varios factores. En primer lugar, la AMIB fue encomendada con una “misión prácticamente imposible”.⁹ Con menos de 3.500 efectivos y ante la ausencia de un alto el fuego general, la AMIB tenía por labor acantonar a casi 25.000 combatientes, y confinar a otros 45.000 a sus cuarteles. De hecho, la dificultad de la misión se vio reflejada por el hecho de que cuando la ONU finalmente accedió al despliegue de su propia operación, lo hizo con casi el doble de efectivos y de recursos financieros, con equipos más sofisticados, por no hablar de un contexto mucho más seguro en el que realizar su labor.

En segundo lugar, la AMIB carecía de los recursos financieros necesarios para implementar un mandato de tales dimensiones, en un contexto de inseguridad continuada. Cuando los negociadores de la Unión Africana y de Sudáfrica presentaron su primer presupuesto para la AMIB a los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se les indicó que el presupuesto era demasiado elevado y que las estimaciones del número de efectivos y de equipamientos necesarios para la AMIB –aunque basados en los estándares de Naciones Unidas– eran demasiado ambiciosos para una misión africana. De ahí que la UA redujese de forma considerable sus solicitudes de ayuda financiera y de equipamiento y rebajara sus estimaciones de efectivos.¹⁰ Sin embargo, incluso con un presupuesto reducido, los fondos se entregaron con cuenta gotas y resultaron inadecuados.

En tercer lugar, la AMIB se vio entorpecida por una falta de capacidad. El Consejo de Paz y Seguridad y el Departamento de Paz y Seguridad de la Unión Europea, que estaban dando sus primeros pasos cuando se desplegó la AMIB, no tenían la capacidad institucional suficiente para organizar la financiación o el despliegue de la misión. A raíz de esto,

⁷ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 16 de marzo de 2004, *op cit.*

⁸ Festus Aboagye, “The African Mission in Burundi: Lessons learned from the first African Union Peacekeeping Operation”, ACCORD, N°2, 2004, p. 14.

⁹ International Crisis Group, “End of Transition in Burundi: The Home Stretch”, *ICG Africa Report N° 81*, Nairobi/ Bruselas, 5 de julio de 2004, p. 10.

¹⁰ Entrevista con un oficial de alto rango de la AMIB. Bujumbura, marzo de 2005.

Sudáfrica tuvo que asumir la responsabilidad primaria para la realización de la misión.¹¹ Además, la misión, por lo general, no fue capaz de cumplir con su mandato ni de actuar según sus revisadas reglas de enfrentamiento para asegurar la protección de la población civil, al carecer de los equipos necesarios para poder desplazarse más allá de la seguridad relativa de las zonas urbanas. Human Rights Watch también sugiere que la mayoría de las tropas de la AMIB carecían de un entrenamiento adecuado para proteger a civiles.¹² No sorprende, por tanto, que Kofi Annan indicase en un informe presentado en marzo de 2004 al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que incluso bajo la supervisión de la AMIB, "(...) la población de Burundi sigue viviendo atemorizada".

La crisis en Darfur

La crisis en Darfur (Sudán) ha sido definida por Naciones Unidas como "la peor catástrofe humanitaria y de derechos humanos en el mundo".¹³ La escala y la brutalidad de esta compleja crisis han llevado a varios observadores a solicitar una intervención internacional, según los criterios que sustentan *La responsabilidad de proteger*, asegurando que las condiciones mínimas para justificar una reacción internacional se han cumplido (y con creces) en Darfur, y que la comunidad internacional está obligada a iniciar una acción robusta para rebajar el grado de violencia.¹⁴ Se han tomado varias medidas para poner fin a la violencia y mitigar la crisis humanitaria que se ha generado, además de intentar encontrar una solución duradera al conflicto. La Unión Africana ha tenido un papel activo en estos esfuerzos.

Desde las primeras fases del actual conflicto, la Comisión de la UA, según su presidente Alpha Oumar Konaré, ha tratado la crisis de Darfur como una prioridad esencial al suponer "el primer gran desafío para el recién creado Consejo de Paz y Seguridad". Konaré indicó que la UA tenía una responsabilidad de actuar en Darfur, añadiendo que, "la UA está obligada a asumir un papel central en la resolución de [esta] crisis".¹⁵ Este sentido de responsabilidad y de activismo por parte de la UA supone un cambio drástico respecto a la políti-

¹¹ Wafula Okumu, "Promoting the African Union's Peace and Security Agenda through Regional Mechanisms for Conflict Prevention, Management and Resolution". Texto presentado en *The African International Conference on Linking Peace, Security and Regional Integration in Africa*, Universidad de Bradford, Bradford (Reino Unido), junio de 2003.

¹² Human Rights Watch, "Everyday Victims: Civilians in the Burundian War", diciembre de 2003.

¹³ Declaraciones realizadas por Mukesh Kapila, el coordinador humanitario de Naciones Unidas en Darfur, en un seminario celebrado en el Overseas Development Institute en Londres en mayo de 2004. Ver también, informe de la misión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del Chad, abril 2004.

¹⁴ Por ejemplo, en un comunicado de prensa difundido en mayo, International Crisis Group pidió que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas "autorizase la aplicación de fuerza militar sobre los principios de la 'responsabilidad de proteger'". Ver también, Gareth Evans, "The World Should be Ready to Intervene in Sudan", *International Herald Tribune*, 14 de mayo de 2004.

¹⁵ Tal y como se hace referencia en el informe del presidente de *Conflicts in Africa*, junio-julio 2004, p. 14.

ca *de facto* de la OUA de “no-intervencionismo” hacia la “no-indiferencia”, en términos del comisario Djinnit. Una de las claves está en analizar la forma en la que los firmes propósitos de la UA se han llevado a la práctica. Una investigación sobre la respuesta de la UA a la crisis sirve para resaltar algunas de las oportunidades y retos a los que se enfrenta la UA y el resto de la comunidad internacional por hacer realidad los objetivos de paz y seguridad panafricanos, incluyendo la protección de las poblaciones civiles.

Además de haber desempeñado un papel clave en la redacción del Acuerdo de Alto el Fuego de marzo de 2004, la UA también tenía por mandato la verificación y el monitoreo de la implementación de este alto el fuego, mediante el envío de una misión militar sobre el terreno. El mandato de la misión de la UA incluía entre sus principales tareas ayudar a establecer un entorno seguro para facilitar la llegada de ayuda humanitaria y el retorno de personas internamente desplazadas, además de contribuir de forma más general a la seguridad en Darfur. Según el Acuerdo de Paz de Darfur, firmado el 5 de mayo de 2006, el mandato de la UA fue ampliado para incorporar el monitoreo y la verificación del cumplimiento de los procesos relativos al desarme y al establecimiento de una zona segura, que sirve para proteger a la población civil, a los trabajadores humanitarios y a las rutas de suministro de la ayuda humanitaria.

Es necesario destacar que aunque la Misión Africana en Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés) es una misión de monitoreo de un acuerdo de paz –no una misión de construcción de la paz o de desarme– se espera, no obstante, que tome medidas para proteger a la población civil. Sin embargo, estas provisiones son menores que aquéllas articuladas originalmente por la Comisión de Paz y Seguridad en su comunicado de julio de 2004, ante todo porque el Gobierno de Sudán rechazó la ampliación del mandato de la UA para incluir la protección de la población civil, insistiendo en que tenía la responsabilidad primaria para cumplir con esta obligación.¹⁶ Por consiguiente, a la AMIS no se le ha dotado de un mandato explícito de protección, más bien tiene encomendada la tarea de proteger a la población civil que “considere que esté bajo una amenaza inminente y en las intermediaciones, teniendo en cuenta los recursos y las capacidades disponibles”, y reconoce formalmente que “la protección de la población civil es la responsabilidad del [Gobierno de Sudán]”.¹⁷ Para finales de agosto de 2006, la AMIS contaba con algo más de 6.100 efectivos militares y 1.500 policías civiles desplegados sobre el terreno. La UA se ha comprometido a prorrogar su misión en Darfur hasta finales de 2006, pero sólo si recibe garantías de que la misión será asumida en el futuro por una misión de Naciones Unidas. En una resolución aprobada el 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pidió una transición gradual de la misión de la UA a una mayor, y más robusta, misión de protección de la ONU. Hasta la fecha, Jartum no ha aprobado este plan.

¹⁶ Entrevista con un diplomático africano, Addis Abeba, febrero de 2005.

¹⁷ Comunicado del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, PSC/PR/Comm (XVII), p. 2.

La misión
en Sudán
ha servido
como
fuerza
disuasoria
contra las
violaciones
del alto el
fuego

El papel de la Unión Africana en Darfur es considerado por muchos como la “prueba de fuego” en cuanto a la capacidad y voluntad de la UA para servir como fuerza regional de paz, y para la implementación de su agenda de paz y seguridad.¹⁸ ¿Qué se puede aprender del trabajo de la UA en Darfur, respecto a su voluntad y capacidad para cumplir con su responsabilidad para proteger? Sin duda, la AMIS ha contribuido a mejorar las condiciones sobre el terreno. En las primeras fases de la misión, la AMIS informaba de forma regular sobre violaciones del alto el fuego por todas las partes, y con frecuencia difundía comunicados de prensa que dejaban de lado los procesos formales para la comunicación de violaciones. Como apunta un comentarista sobre Sudán, “la AMIS es posiblemente la misión de monitoreo más locuaz de toda la historia”.¹⁹ Sin embargo, en varias ocasiones, los equipos de la AMIS han interpretado el mandato de protección de la misión de forma extensa. Por ejemplo, la misión ha reaccionado en múltiples casos a las peticiones de las ONG para que estén presentes cuando las mujeres abandonan los campos de personas internamente desplazadas para recolectar leña o agua como forma de disuadir ataques, aunque en la práctica esto depende enteramente de la decisión de los comandantes de campo individuales, respecto a cuándo, cómo, o si actuar de este modo o no; y lo mismo ocurre con otras tareas de protección.²⁰ En resumidas cuentas, la AMIS ha servido como fuerza disuasoria contra las violaciones del alto el fuego, y ha logrado crear zonas seguras en los lugares en los que está presente.

Sin embargo, la misión sigue enfrentándose a unos retos enormes. Todavía, tras dos años de su despliegue, persisten problemas en cuanto a la estructura de mando y control, y al apoyo logístico. En todo caso, el retraso en el despliegue de la AMIS, en el primer año de la misión, es atribuible en parte a la escasa capacidad de planificación de la sede en Addis Abeba. Además, la misión carecía de estructuras para el alojamiento, sobre todo para las fuerzas de policía, debido en cierta medida a los retrasos por parte de subcontratistas occidentales a los que se recurrió para realizar esta labor.²¹ Hasta que no recibió una contribución de equipos, la UA carecía de una capacidad de comunicaciones adecuada para transmitir información directamente del terreno al cuartel general. Sin olvidar que algunas de las tropas cedidas care-

¹⁸ Entrevista con un diplomático occidental, Addis Abeba, febrero de 2005.

¹⁹ Justice Africa, *Prospects for Peace in Sudan, Briefing*, 23 de febrero de 2005, p 5.

²⁰ Entrevista con el representante de una organización internacional humanitaria activa en Darfur. Jartum, febrero de 2005.

²¹ Entrevista con un diplomático occidental, Jartum, febrero de 2005.

cen de la experiencia y la capacidad necesaria para realizar la compleja misión encomendada a la AMIS.²²

Asimismo, la AMIS cuenta con un número insuficiente de tropas sobre el terreno. Incluso a plena capacidad, enormes extensiones del territorio seguirán sin ser monitoreadas, sobre todo en las zonas rurales. Otros desafíos incluyen el hecho de que la AMIS no tiene por mandato hacer respetar el alto el fuego, sino que intenta disuadir violaciones del mismo mediante su labor de monitoreo. Igualmente, la misión protege a la población civil de una manera *ad hoc*, y no de una manera formalizada, teniendo siempre en cuenta su capacidad limitada. Esto supone que muchos civiles tienen escasas garantías de protección ante violaciones de los derechos humanos que son extendidas y continuadas.²³ Es necesario recalcar que este tipo de análisis modifica los parámetros de evaluación, al evaluar el rendimiento de la AMIS respecto a los resultados deseados (aunque minimalistas) de su presencia, y no respecto a su propio mandato. En todo caso, este análisis podría ser útil al ofrecer una mirada temprana sobre lo que es necesario que haga la UA y el resto de la comunidad internacional para cumplir con la responsabilidad de proteger en Darfur.

Oportunidades y desafíos de la Unión Africana

La transición de la OUA a la UA auspició cambios significativos en la agenda panafricana de paz y seguridad, sobre todo en cuanto al respeto de los parámetros de soberanía e intervención por motivos humanitarios. Los principios subyacentes en el emergente régimen de paz y seguridad de la UA contienen elementos del marco de *La responsabilidad de proteger*. En cuanto a las normas y las reglas que gobiernan la intervención, la UA se acerca mucho a los principios de este documento al reconocer que tiene derecho a intervenir sin el consentimiento previo del Estado en cuestión, en nombre de la protección de poblaciones contra violaciones flagrantes de los derechos humanos.

Los ejemplos expuestos muestran que –al menos en estos casos– la UA tiene la voluntad política para implementar sus compromisos normativos por la paz y la seguridad, incluyendo la protección de poblaciones vulnerables. En Burundi, varios líderes africanos significativos también consideraron que el despliegue de la AMIB suponía una oportunidad magnífica para distanciar a la recién creada UA de la OUA. A su vez, oficiales de alto rango de la AMIB redactaron reglas de enfrentamiento que permitían que las tropas de la AMIB protegiesen a la población civil. En Darfur, importantes líderes africanos y la Comisión de la UA

²² Entrevista con un oficial de alto rango de la AMIS. Jartum, febrero de 2005.

²³ Entrevista con un representante de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios-Naciones Unidas. Jartum, febrero de 2005.

mostraron sus ansias por demostrar la capacidad de la UA para responder de forma significativa ante la crisis. La AMIS asumió un mandato para la protección de civiles que se encontrasen en sus inmediaciones, dentro de los límites de su capacidad y sus recursos. La UA está colmando carencias fundamentales en la agenda y arquitectura de la paz y seguridad africana. En Burundi, la UA ofreció una misión militar para compensar por la falta de voluntad de Naciones Unidas por desplegar tropas en condiciones inestables. En Darfur, la UA fue uno de los pocos actores capaz de actuar. Efectivamente, el Gobierno de Sudán no permitía que cualquier otro actor internacional asumiese un papel central en las negociaciones políticas o en el monitoreo del alto el fuego.

La UA está colmando carencias fundamentales en la agenda y arquitectura de la paz y seguridad africana; sin embargo, continúa enfrentándose a grandes retos y obstáculos

La UA ha tenido algunos éxitos en la implementación de sus compromisos por la paz y la seguridad tanto en Burundi como en Darfur. En Burundi, la AMIB ayudó a estabilizar partes del país y contribuyó a crear las condiciones necesarias para el despliegue de la ONU. En Darfur, la AMIS ha ayudado a disuadir algunas violaciones del alto el fuego y ha ofrecido algo de seguridad a los civiles donde está presente. Sin embargo, la UA se enfrenta a enormes obstáculos para el cumplimiento de sus objetivos de paz y seguridad, incluyendo su compromiso para la protección de la población civil. A la AMIB se le dio un mandato que no podía cumplir y por ende sus recursos no estaban en línea con sus necesidades. La misión no contaba con recursos financieros suficientes, ni de capacidad operacional o institucional, ni tampoco de la formación y preparación necesaria para ofrecer una protección significativa a la población civil. La AMIS no tuvo la capacidad de planificación necesaria para ser desplegada según las previsiones, y aún debe resolver algunos problemas en cuanto al mando y control, y la logística. Algunas tropas pueden también adolecer de una falta de entrenamiento o de formación adecuada para la realización de las tareas que se les asigne. También es cierto que tiene un número insuficiente de tropas sobre el terreno y un mandato bastante débil. En resumen, las experiencias de la UA en Burundi y Darfur apuntan a que la UA tiene un papel fundamental en cuanto a la protección en África, pero debe crear su propia capacidad para cumplir con este papel. Al mismo tiempo, requiere un amplio apoyo político y material por parte de la comunidad internacional para lograr cumplir con sus compromisos para la paz y la seguridad, incluyendo la protección de poblaciones civiles.

ALEX DE WAAL

¿Por qué el sida no supone una crisis política en África?

Traducción de Leandro Nagore

En reuniones de líderes africanos en Jartum (Sudán), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva York o de líderes europeos en Bruselas, se habla de las crisis humanitarias que matan a millares de seres humanos en la región sudanesa de Darfur, en el Chad o en Costa de Marfil, y que hacen tambalearse a los gobiernos de estos países. El VIH/sida mata a muchas personas más; sin embargo, no está en sus agendas. Es un triste y estremecedor olvido. Pero tiene su lógica política.

En África austral, una cuarta parte de los adultos está infectada de VIH. En algunos de estos países más de la mitad morirá de sida antes de que se agote su esperanza de vida bíblica de 70 años. Los jóvenes son los que corren más riesgo: la mitad de los casos de infección en mujeres se da en adolescentes y mujeres que apenas han cumplido los veinte años. La esperanza de vida en el continente es más baja que la de los franceses durante la I Guerra Mundial. Doce millones de niños han perdido a uno u otro progenitor por esta enfermedad, y esta cantidad no deja de crecer.

Por otro lado, a pesar de los estragos causados por esta enfermedad, África no vive atenazada por un trauma político. Los gobiernos no caen: de hecho, África tiene en la actualidad más líderes elegidos democráticamente que en cualquier otro momento de su historia. El tejido social no se está desgarrando a manos de bandas de huérfanos al margen de la sociedad: por el contrario, familias extendidas han hecho esfuerzos extraordinarios para cuidar a estos niños. El continente está logrando algunas de las mejores cifras de crecimiento económico de su historia. Si bien es cierto que el crecimiento es apenas suficiente para ir por delante del crecimiento demográfico, las cifras son mejores que hace diez o veinte años. Ante todo, como puede confirmar cualquier persona que visita África, la vida sigue su curso de una forma sorprendentemente normal.

Alex de Waal es director del Social Science Research Council, en Nueva York, y autor de *AIDS and Power: Why there is no Political Crisis- yet* (Zed Books, Londres, 2006) y *Darfur. A short History of a Long War* (Zed Books, Londres, 2006)

¿Qué está pasando?

Zackie Achmat es el activista africano más eficaz en la lucha contra el sida. Es un hombre positivo, que creció en Ciudad del Cabo, homosexual, infectado de VIH, y cofundador de la organización Campaña de Acción por los Tratamientos (TAC, por sus siglas en inglés), la organización que más ha trabajado para convertir el sida en un asunto político en Suráfrica. Los activistas del TAC, enfundados en sus famosas camisetas con el eslogan “HIV Positive”, han celebrado mítines callejeros y sentadas por todo el país. Han llevado al Gobierno a juicio para que los tratamientos de fármacos antirretrovirales estén disponibles para las mujeres embarazadas, y evitar así que transmitan el VIH a sus futuros hijos, y para importar fármacos genéricos contra el sida más económicos y accesibles para todos. Zackie y sus compañeros activistas se formaron en la lucha contra el *apartheid*, y sus tácticas se asemejan a las utilizadas en aquella época –incluso en los eslóganes que portan en sus pancartas: en 1985, “¡La juventud contra el *apartheid*!” y, en 2005, “¡La juventud contra el sida!”–.

Pero en su estrategia hay una diferencia fundamental. Hace unos años Zackie me retó cuando definí su postura como de “enfrentamiento”. Me respondió que era todo lo contrario. “Lo que estamos haciendo es obligar al Gobierno a cumplir con sus obligaciones constitucionales”, aclaró. Aunque antes fuese un militante contra el *apartheid*, hoy Zackie no es un revolucionario que intenta derrocar al Gobierno del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés), sino un reformista que intenta que éste cumpla con sus promesas. Aunque sea notorio que el presidente Thabo Mbeki niegue que el VIH sea causante del sida, y que su ministra de Salud, Manto Tshabalala-Msimang, recomienda el consumo de ajo y vitaminas para combatirlo, y no el uso de antirretrovirales, Zackie aún se considera un miembro leal del ANC.

Esta táctica tiene su lógica política. A pesar de que más de una cuarta parte de los adultos surafricanos convivan con el VIH, la lista de preocupaciones políticas del país no está encabezada por el sida. Encuestas de opinión realizadas por *Afrobarometer* muestran que el desempleo y el crimen son las principales preocupaciones de los surafricanos. Que Mbeki negase el sida y retrasase las medidas para su tratamiento no impidió que ganara las elecciones de 2004 con casi el 70% de los votos. Ante esta situación, la respuesta del TAC se basa en no limitarse a ser una campaña minoritaria perpetua enfocada exclusivamente en la cuestión del sida, sino en forjar alianzas con sindicatos, campañas en favor de mejores servicios y múltiples organizaciones de justicia social. De esta forma, la Campaña de Acción por los Tratamientos está convirtiendo el tratamiento contra el sida en parte de un movimiento mayor sobre cuestiones sociales.

El TAC surafricano es la más radical de las organizaciones de lucha contra el sida en todo el continente africano. La Organización de Apoyo contra el Sida de Uganda, fundada

por la activista Noreen Kaleeba, se centra en la educación contra la estigmatización social y en los cuidados para personas y familias que viven con el sida. Kaleeba puede considerarse una revolucionaria social por sus esfuerzos por sobreponerse a los tabúes que rodean a esta enfermedad, pero no llama a la revuelta política.

Los activistas africanos contra el sida **están ganando la batalla sin llegar al enfrentamiento político. Se han unido a la revolución democrática africana, y en muchos casos están ayudando a liderarla**

Una lucha en democracia

Los activistas africanos contra el sida están ganando la batalla sin llegar al enfrentamiento político. Por el contrario, se han unido a la revolución democrática africana –y en muchos casos están ayudando a liderarla–. Además de tener un planteamiento astuto en cuanto a la política nacional, han sabido utilizar a la comunidad internacional con gran habilidad. En los últimos diez años, el sida se ha convertido en un foco importante de los esfuerzos de la ayuda internacional. Los fondos invertidos en la lucha contra el sida se han multiplicado por diez, sumando más de 6.000.000.000 de dólares estadounidenses el año pasado. Aunque esto aún no sea suficiente, significa que los donantes occidentales y agencias internacionales, como el Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONU-SIDA) y el Fondo Mundial de Lucha Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, han llegado a tener una enorme influencia en África. Además, el aumento de la financiación de la lucha contra el sida ha coincidido con un cambio en la forma de gestionar la ayuda internacional. A diferencia de las impenetrables burocracias de expertos de la generación pasada, los actuales ministerios y agencias son accesibles para los activistas y los trabajadores voluntarios. El Fondo Mundial de Lucha Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria cuenta con activistas africanos en su consejo directivo, y el director de ONUSIDA, Peter Piot, se reúne regularmente con ellos. El resultado es que los activistas africanos han logrado acumular un grado de influencia que va mucho más allá de sus propias comunidades, y que la política internacional de lucha contra el sida incluye en su núcleo de preocupaciones a los derechos humanos.

Por sí mismos, muchos gobiernos africanos habrían reaccionado a la emergencia del sida con medidas represivas. Se habrían impuesto medidas coercitivas como la realización obligatoria de pruebas y el despido de personas seropositivas. Los activistas de la lucha contra el sida habrían sido señalados como agitadores. Sin embargo, los programas de lucha contra el sida han sido el estandarte de la sociedad civil. Según los estudios realizados, los países que cuentan con una prensa libre tienen mejores políticas de lucha contra el

sida. La democratización en África no ha sido frenada por el sida: por el contrario, la respuesta al sida ha ayudado a consolidar la democracia.

La devastación del sida

El sida no está generando revoluciones, pero existen temores de que podría llevar al derrumbe de gobiernos, o incluso de sociedades en su conjunto. La crisis de huérfanos en África es una tragedia humana individual que se multiplica por millones de casos. Hasta ahora, familias extendidas han logrado de forma encomiable ofrecer cuidados y educación para muchos de estos huérfanos. El peso de los cuidados recae en mujeres y niñas sin salario, que se ven obligadas a trabajar más horas. Muchos de estos huérfanos son extremadamente pobres, y algunos son explotados o sufren abusos. Sólo un 5% de los huérfanos en África perciben alguna ayuda de sus gobiernos o de instituciones internacionales. Hay una necesidad acuciante de establecer programas de ayuda y bienestar social para estos niños y aquellos que los cuidan. La lógica de estos programas debería ser tanto humanitaria como de desarrollo: debemos ayudar a las personas que estén en situaciones de extrema necesidad. Además, no hay indicios de que los huérfanos estén incorporándose masivamente al mundo de la delincuencia o del crimen, ni mucho menos al terrorismo.

Sólo un
5% de los
huérfanos
percibe
alguna
ayuda de
sus
gobiernos
o de
instituciones
internacionales

Por otro lado, los ejércitos y gobiernos africanos están empezando a sucumbir ante la amenaza. Muchos funcionarios, maestros, médicos y oficiales del ejército han enfermado y muerto en la cumbre de sus carreras. Otros muchos deben ausentarse del trabajo por enfermedad o para participar en los funerales de sus compañeros o familiares. Las pérdidas por el sida de personas valiosas son comparables a aquéllas que ocurren durante guerras y dictaduras represivas. Mientras, las instituciones clave para la estabilidad política están logrando mantenerse intactas. Si hay algo que los gobiernos de todo el mundo saben hacer muy bien, es asegurar su propia supervivencia. Los Estados africanos han logrado sobrevivir a las crisis, y también están sobreviviendo a la amenaza del sida. Ahora que existe un tratamiento, las élites africanas son las primeras en la fila.

Hace pocos años, los analistas predecían que el sida era una catástrofe diabólica de proporciones tales que llevaría al colapso total, social y económico, en África subsahariana. Ahora, está claro que esto no va a suceder. Los problemas son extremadamente graves, pero controlables –si se adoptan las políticas adecuadas–.

Las políticas

El proyecto *AIDS, Security and Conflict Initiative*, gestionado por el Instituto Clingendael de La Haya y el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (SSRC, por sus siglas en inglés) de Nueva York, se inauguró esta primavera con el objetivo de compilar las pruebas que nos ayuden a desarrollar estas políticas. Con este propósito, este proyecto deberá atender a algunas cuestiones urgentes como las siguientes.

En la actualidad los ejércitos africanos se enfrentan a nuevos retos por su participación en misiones de mantenimiento de la paz. Pero es difícil encontrar unidades militares que estén completamente sanas, sin componentes seropositivos, para incorporarse a este tipo de misiones. Ante esta situación surgen interrogantes como: ¿Debería modificarse la actual política para permitir que soldados contagiados con el VIH puedan participar? ¿Cuáles son las responsabilidades del país que envía estos soldados –o incluso de la ONU o de la Unión Africana– hacia las mujeres en los países de acogida, que terminarán siendo infectadas por el VIH? ¿Deberían intervenir los gobiernos de países donantes para brindar apoyo a los hospitales militares y ofrecer tratamiento a los soldados, o la ayuda debería limitarse exclusivamente a los civiles?

Por otro lado, aunque las instituciones clave del gobierno parecen estar logrando evitar las peores repercusiones de la epidemia, los hospitales y escuelas en algunos países están llegando a un punto muerto, no sólo por el sida, sino también por unos salarios mínimos y unas condiciones de trabajo tan precarias que el personal abandona su puesto en busca de otro trabajo. En algunos de los países más pobres de África, estos servicios estatales están desapareciendo. Las agencias de voluntariado están ayudando a colmar algunas de las carencias, pero existe una necesidad real de formar cuadros nacionales que puedan ofrecer servicios básicos. Esta necesidad es aún mayor debido al sida. Los expertos en reducción de la pobreza están empezando a destacar que África necesita servicios básicos de bienestar social, además de proyectos para el desarrollo. El sida está exacerbando el problema de las sequías, empujando a muchas familias hacia la pobreza absoluta e incrementando la necesidad de ayuda de emergencia. Pero, ¿cómo se van a suministrar estos servicios si la actual escasa mano de obra está menguando?

Existe una sencilla fórmula política para predecir lo que hará, o no hará, un gobierno: el incentivo político. El interés de los líderes políticos en la supervivencia de sus gobiernos es obvio, por lo que no es ninguna sorpresa que la reacción contra el sida haya logrado cumplir este objetivo de manera exitosa. Los incentivos políticos para el tratamiento contra el sida también son muy claros: existe un ruidoso grupo de personas que hacen campaña a favor del tratamiento y arrastran con ellos a un número importante de votantes infectados de VIH que se beneficiarían de ello. Ofrecer medicamentos es un proyecto de gran visibilidad,

con objetivos claros y fácilmente cuantificables. Es el tipo de labor que las instituciones gubernamentales pueden realizar. El objetivo de ofrecer acceso al tratamiento para todas las personas infectadas con VIH es sin duda ambicioso, pero los gobiernos africanos y los donantes internacionales intentarán hacer lo posible para lograrlo.

Otra cuestión bien distinta es prevenir la transmisión del VIH. Es el tipo de problema social complejo que a los gobiernos se les da muy mal intentar resolver. El sida está rodeado de un velo de estigma y negación. Requiere hablar de sexo y de preservativos, algo que a muy pocos políticos les gusta hacer. La prevención del VIH es una preocupación para todos, pero una prioridad para nadie –como queda patente en los bajos niveles de preocupación pública que se observan en las encuestas del *Afrobarometer*–. Además, nadie es capaz de determinar si los esfuerzos de prevención han sido exitosos, ya que habría que esperar cinco o seis años, por lo menos, antes de que un cambio en las tasas de transmisión sea registrable en el número de personas infectadas por VIH. Y a los políticos no les gusta tener que esperar mucho para disfrutar de las recompensas de sus programas.

Por tanto, no debería sorprender el fracaso de los programas de lucha contra el VIH/sida en África –que no han logrado frenar la propagación del virus–. Se están consiguiendo muchas otras cosas valiosas, incluyendo la defensa de los derechos humanos y el tratamiento antirretroviral. No obstante, la epidemia sigue avanzando devastadoramente, apenas mitigada por los esfuerzos humanos.

Pero todo esto puede cambiar. Los africanos –sobre todo los jóvenes– están hambrientos de información. Como la juventud en todo el mundo, no tienen gran interés en los mensajes de información pública, por sinceros que sean. Lo que quieren es conocer los hechos reales, tanto científicos como de salud pública. La investigación sobre las actitudes de la población hacia el sida muestra que éstas se forman durante conversaciones entre familiares y amigos. Lo que aparece en las noticias es lo que determina los temas de estas conversaciones. Una prensa libre y de calidad es la mejor forma de romper el tupido velo de miedos y desinformación, y permitir que la juventud africana se haga responsable de sus vidas, y se mantenga libre del VIH.

¿Cuánto se necesita y cuánto se gasta para luchar contra el sida?

Desde la primera descripción de la enfermedad en EEUU hace 25 años, se ha observado un incremento significativo de enfermos de sida. A finales de 2006, aproximadamente 39,5 millones de personas tienen el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) –hayan desarrollado sida o no– en todo el mundo. El 90% de estas personas vive en países de ingreso bajo y medio; de estos, el 62,5% (24,7 millones de personas) habita en África subsahariana. El acceso a los tratamientos antirretrovirales, fundamental en la lucha contra el sida, está amenazado para las personas con menos recursos a causa de las patentes farmacéuticas, asunto que afecta especialmente a África. Además, en la lucha contra el sida no basta con tener dinero sino en cómo éste se utiliza para garantizar un derecho humano como es la salud y con el que no se puede comerciar.

El incremento de la epidemia del VIH ha sido continuo y presenta características diferenciadas en cada región o país. Por ejemplo, en los países de ingreso alto de América del Norte, Europa Occidental y Oceanía, así como en la mayoría de los países de ingreso bajo y mediano de América Latina y Sur de Asia, se observan epidemias concentradas.¹ Los grupos que más se han visto afectados por el VIH son las mujeres y los hombres que se dedican a la prostitución, las personas que usan drogas inyectables y los hombres que tienen relaciones homosexuales. La epidemia en estos países se da fundamentalmente en los hombres jóvenes que viven en el medio urbano.

Por el contrario, en Sudáfrica la epidemia del sida afecta fundamentalmente a mujeres jóvenes, seguidas de cerca por los hombres y por numero-

José Antonio Izazola es consejero principal de Análisis de Recursos Financieros y jefe del Grupo de Rastreo de Recursos y Proyecciones del Programa Conjunto para el sida de Naciones Unidas (ONUSIDA)

¹ Se considera que la epidemia del VIH es generalizada en un país cuando se rebasa la cifra del 1% en el número de mujeres infectadas atendidas en los servicios de maternidad. Se considera concentrada cuando la prevalencia (número total de personas que viven con VIH sobre el total de una población determinada) en los servicios de maternidad es menor al 1% y es mayor al 5% en al menos uno de los grupos de riesgo (personas que se dedican a la prostitución, que usan drogas inyectables u hombres que tienen relaciones homosexuales). Se clasifica un país con una epidemia de bajo nivel cuando el VIH no supera el 1% en cualquiera de los sectores sociales mencionados.

Los niños que adquieren el VIH al nacer (debido a que sus padres o madres conviven con el virus). Se observa una concentración de las personas con VIH en las ciudades, aunque el porcentaje de adultos infectados en el medio rural también es elevado.

La respuesta ante el sida ha sido desigual en las diferentes regiones y países del mundo. En unas ocasiones se ha debido a las características del desarrollo de la epidemia y, en otras, la respuesta está relacionada con la limitada disponibilidad de recursos tecnológicos y financieros.

Los recursos financieros disponibles

La disponibilidad de recursos financieros se ha incrementado poco a poco a partir del inicio de la epidemia. Desde 1996, año en el que comenzó el programa conjunto de Naciones Unidas contra el sida, hasta 2005, los recursos financieros mundiales disponibles para la financiación de la respuesta ampliada al sida en países de ingreso bajo y mediano se incrementaron casi 28 veces: de 300 millones de dólares en 1996 se pasó a 8.300 millones en 2005.² Los mayores aumentos se produjeron a partir de 2001, año en el que se celebró la asamblea especial de la ONU sobre el sida. En dicha asamblea, 189 países firmaron la Declaración de Compromiso para dar una respuesta amplia al sida y hubo un llamamiento para el incremento de los recursos financieros para esta causa. La meta de movilización de recursos se situó entre 7.000 y 10.000 millones de dólares en el año 2005 destinados para responder a la epidemia en los países de ingreso bajo y mediano. Además de otros objetivos, en esta asamblea se creó un mecanismo para el monitoreo de la implementación de esta Declaración.

La información disponible sobre las intenciones y tendencias de la donación y compromisos adquiridos por países donantes hace pensar en la disminución paulatina de la tasa de incremento anual. Los fondos disponibles al final de 2006 podrían llegar a los 8.900 millones y a 10.000 millones al finalizar 2007. Esta cantidad de recursos potencialmente disponibles incluye la aportación de una tercera parte de los propios países de ingreso bajo y mediano; el resto, proviene de países donantes e instituciones filantrópicas.

Los recursos requeridos

La cantidad de recursos disponibles resulta insuficiente cuando se compara con las estimaciones de los recursos necesarios mundialmente para dar una respuesta ampliada al sida:

² En estas cantidades se incluyen las cifras de donantes internacionales, el gasto nacional (público y gasto de bolsillo) y de fundaciones internacionales, las contribuciones del Fondo Global desde 2003 y del estadounidense Plan de Emergencia del Presidente para la Ayuda contra el SIDA (President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR) a partir de 2004.

los recursos estimados disponibles en 2006 ascienden a (en millones de dólares) 8.900 y las necesidades de recursos son de 14.900; en 2007 son de 10.000 y 18.100 respectivamente. A partir de 2007 es necesario el crecimiento financiero sostenido para efectivamente atender a las personas con VIH y disminuir el ritmo de nuevas infecciones. Esta respuesta debe incluir inversiones en infraestructura de servicios de salud, mecanismos de formación, reclutamiento y retención de personal sanitario que atienda a las personas que viven con VIH, y apoyo a los sistemas de salud en general con la promoción de material higiénico y estéril, seguridad en bancos de sangre, inyecciones con material estéril, etc.

Estas necesidades evidencian que la respuesta no puede limitarse al ámbito médico y que debe intentar también mitigar los efectos sociales como, por ejemplo, brindar atención a los huérfanos a causa del sida. Asimismo, se debe corregir la subfinanciación de los programas preventivos eficaces.

Las estimaciones de los recursos necesarios incluyen metas de acceso universal tanto a la prevención como a la atención médica, incluyendo el tratamiento antirretroviral, para finales de 2010. También es necesario mencionar que la estimación de recursos necesarios es un concepto dinámico que debe adaptarse a cada cambio que se estime produzca mejores resultados en la lucha contra el sida. Por ejemplo, recientes estudios identifican a la circuncisión masculina como una medida protectora de hasta el 50% en materia de transmisibilidad, lo que hace plantear la inclusión de esta práctica como medida preventiva necesaria en un futuro próximo.

Es probable que a medida que haya más disponibilidad tecnológica existan incrementos transitorios de los recursos financieros en el corto plazo. Sin embargo, se puede pensar en una nivelación de las necesidades entre 2010 y 2015, probablemente de alrededor de 23.000 millones de dólares para que, en caso de obtener éxito con la prevención, exista un descenso en el gasto posterior.

Recursos para prevención

La mayor cantidad de recursos requeridos para la prevención se concentra en Asia (26% en el Este Asiático y el Pacífico; 21% en el Sur y el Sudeste Asiático) debido, principalmente, a la cantidad de población que vive en esas regiones y la baja cobertura de acciones preventivas de epidemias concentradas y de bajo nivel en grandes poblaciones como India, China e Indonesia. En África subsahariana se concentra el 29% de las necesidades de prevención, fundamentalmente por contar con múltiples países con epidemias generalizadas y por tanto requerir de una variedad más amplia de acciones y coberturas necesarias mayores. Respecto al resto de las regiones geográficas, los porcentajes son los

siguientes: 12% en Europa del Este, 9% en América Latina y el Caribe, y 3% en el Magreb y Oriente Medio.

Recursos para atención médica y tratamiento

La Organización Mundial de la Salud y ONUSIDA llevaron a cabo un intenso programa con el fin de lograr que tres millones de personas tuviesen tratamiento antirretroviral al final de 2005. Este objetivo no fue alcanzado, aunque sí hubo un gran incremento de los beneficiados desde 2003. A finales de ese año, 400.000 personas tenían acceso a la terapia antirretroviral. La estimación para principios de 2006 era de 1,3 millones de personas.³

Para lograr que en 2010 el 80% de los pacientes que necesitan tratamiento antirretroviral con urgencia lo reciban se requiere que en 2006 se haya logrado la cobertura de tres millones de personas (o el 55% de los que morirían en los siguientes 12 meses sin tratamiento). Estas metas necesitarían un financiamiento de 2.986 millones de dólares en 2006 y alrededor de 5.250 millones en 2008.

Debido al gran número de personas que viven con VIH en África subsahariana, el 55% de los recursos financieros deben destinarse a esta región. El resto de zonas requiere menor cantidad de recursos (América Latina y el Caribe 17%; Este Asiático y Pacífico 16%; Europa del Este 7%; Sur y Sudeste asiático 4%; Magreb y Oriente Medio 1%) debido al menor número de personas con VIH o a que su incremento es reciente y todavía no necesitan antirretrovirales.

Apoyo a huérfanos y niños vulnerables por causa de orfandad próxima

Las estimaciones de los recursos necesarios para la mitigación social de la epidemia mediante el apoyo a huérfanos y niños vulnerables incluyen a los menores que viven bajo los niveles nacionales de pobreza y que son huérfanos de padre y madre, o de uno de sus progenitores; y a los que se estima que perderán a uno de sus padres al año siguiente por sida o a causa de una enfermedad relacionada con el VIH.

Debido a la imposibilidad de distinguir a los huérfanos por sida de los huérfanos por cualquier otra causa, y para intentar disminuir el estigma y la discriminación social, en África se

³ Los pacientes en etapas tempranas de la infección por VIH no están incluidos, pues no requieren del tratamiento antirretroviral.

incluyen como beneficiarios a todos los niños. Ello explica la gran concentración de la partida financiera para este rubro en esta región: el 95% para 2006-2008, reconociendo que no todos estos gastos son exclusivamente por causa del sida.

Gastos de apoyo al desarrollo del programa e infraestructura

Para poder proveer de los servicios mencionados es necesario mejorar los sistemas de salud y especialmente la infraestructura. Entre estos costos se incluyen el desarrollo y la gestión de las políticas, planes y programas; el desarrollo de actividades de monitoreo y evaluación; la asistencia técnica local e internacional; la adquisición de equipo así como la construcción y renovación de centros de salud, hospitales y laboratorios. En África, fundamentalmente, se añaden la plantación y construcción de 2.700 nuevos centros de salud en 2010 y la mejora de 19.000 centros de salud y 800 hospitales ya existentes. Para ello se requieren 1.486 millones de dólares en 2006, 1.371 en 2007 y 1.753 en 2008.

Formación, capacitación y retención de recursos humanos en salud

Se estima que entre 2006 y 2008 se requieren 1.822 millones de dólares para la capacitación, retención y atracción de un número suficiente de enfermeras y médicos cualificados para responder ante el sida en los países africanos de ingreso bajo y en dos de ingreso mediano (Botsuana y Sudáfrica). De estos, 262 millones son para educación, 784 millones para suplementos financieros como complemento al salario básico del personal de enfermería y 776 para suplementos de ingreso de médicos.

Estas estimaciones incluyen la formación de 5.700 estudiantes de enfermería y 3.070 estudiantes de medicina cada año entre 2006 y 2008. Así, los primeros estudiantes de enfermería se graduarían en 2009 y los médicos en 2012. Es importante mencionar que el número de nuevos estudiantes es limitado debido a la existencia actual de instituciones educativas superiores en salud.

Se incluyen también suplementos económicos en países de ingreso bajo donde el promedio de ingreso anual ahora es de 3.200 dólares para enfermería y de 5.300 para médicos. Estos suplementos podrían dar como resultado un aumento de los ingresos habituales en su país. Los objetivos es evitar que el personal de los países que lo necesitan emigre y atraer a profesionales de la salud de otras regiones.

Asistencia Oficial al Desarrollo para VIH/sida

Desde el inicio de la epidemia del VIH/sida, los principales receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en términos absolutos, son países africanos.⁴ En 2004 China se situó entre estos, ocupando el cuarto lugar y recibiendo como asistencia oficial en materia de sida el 4,3% del total de la AOD. Estos 10 principales receptores de asistencia en relación al sida acumularon el 39% del total de la asistencia a todos los países de ingreso bajo y mediano. Entre 2000 y 2004, la AOD para VIH/sida casi se triplicó.

Es posible que el total de AOD para el sida sea mayor cuando se tomen en cuenta los flujos que se comprometen a través de otros mecanismos, como por ejemplo las ONG internacionales; gastos incluidos en otro tipo de proyectos, como los llevados a cabo a través de los Ministerios de Defensa; o proyectos de objetivos múltiples como los de incremento de habilidades para la vida (*Life Skills Education*), que se desarrollan a través de los Ministerios de Educación y que no siempre se notifican como parte de los proyectos de sida.

Gasto nacional público en respuesta al sida

Si bien la mayor parte de los recursos financieros para responder al sida cuentan con el gran influjo de los países donantes y la participación de agencias multilaterales, se estima que a partir de 2003 los países proveen un tercio de los recursos. Los países de ingreso mediano alto, de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial, son los que aportan mayores cantidades del total gastado en sus países. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe se estima que el 71% del total del gasto proviene de fuentes públicas nacionales.

En los países africanos de ingreso bajo, el gasto público *per cápita* es de alrededor de 30 centavos de dólar en 2001 y de 65 centavos en 2005, mostrando un incremento del 130% en estos cinco años. En los países de ingreso mediano-alto, el gasto *per cápita* se incrementó un 15% en el mismo periodo. Sin embargo, el gasto *per cápita* es mucho mayor que en los países de menor ingreso.

En cuanto al uso de los recursos, se muestra una gran variación en su utilización en cada país, dependiendo de las fuentes de financiamiento existentes (nacionales o internacionales), el tipo de la epidemia y las preferencias locales o de los donantes en el uso de los recursos. ONUSIDA ha fomentado el uso de la herramienta de política pública denomi-

⁴ Por orden: Uganda, República Democrática del Congo, Sudáfrica, Tanzania, Kenia, Mozambique, Nigeria, Etiopía, Zambia.

nada “Medición de Gasto en SIDA” (NASA, por su siglas en inglés) para cuantificar la totalidad de recursos que se gastan con motivo de actividades en sida, provenientes de cualquier fuente financiera y describiendo el flujo de estos recursos desde su origen hasta su utilización, para así facilitar la gerencia y enfoque del uso de los recursos a donde más se necesitan. Se han iniciado estos proyectos en aproximadamente 60 países, siendo los pioneros los de la región de América Latina y el Caribe, que cuentan con información de este tipo desde 1998.

En África la proporción de gasto en apoyo al desarrollo de los programas de provisión de atención médica y prevención es mucho mayor. En 2004, algunos países gastaron una gran cantidad en este rubro, probablemente en la preparación de los sistemas de salud y de desarrollo social para la utilización del flujo de recursos internacionales para sida, por ejemplo, capacitación del personal de salud, infraestructura, etc.

Cerrando la brecha

Para lograr que los fondos financieros existentes logren detener, e incluso revertir, la epidemia del sida en el mundo, y en particular en África subsahariana, se deben realizar tres acciones simultáneas.

En primer lugar, incrementar los fondos disponibles. A nivel mundial los países donantes deberían incrementar el flujo de recursos, y los gobiernos nacionales deben dedicar una porción mayor del gasto actual para el sida, en particular los países de ingreso mediano-alto.

Por otro lado, garantizar la utilización adecuada de los recursos disponibles debe ser igual o más urgente que la recaudación de fondos. Resulta indispensable que el uso de los recursos existentes brinde los mayores resultados. Desafortunadamente, algunos programas se ejecutan con mayor frecuencia que otros, independientemente de su impacto en la epidemia. Por ejemplo, es más frecuente el gasto en tareas administrativas de apoyo al programa que en utilizar los recursos para dar servicio a las personas que más lo necesitan. Dar servicio sanitario a las personas que tienen el VIH y requieren tratamiento antirretroviral debe ser de inmediato cumplimiento, pero ello no debe disminuir la importancia de realizar actividades preventivas enérgicas. Lamentablemente, estigmas y discriminaciones sociales impiden con frecuencia que los beneficiarios de los programas preventivos sean sectores de riesgo prioritarios como las personas dedicadas a la prostitución. Éstas reciben menos acciones preventivas que la población general. No es que la población general no las necesite, pero es obligado garantizar la prevención de acuerdo a la epidemiología del VIH, y no sólo de acuerdo a las preferencias sociales que con frecuencia son misóginas y homófobas, lo cual no garantiza un adecuado uso del dinero disponible.

Por último, hay casos en los que hay recursos financieros pero no los recursos humanos o materiales para poder convertir el dinero en servicios. Ello, en parte, es debido a la existencia de procesos administrativos complejos que retrasan el uso de los recursos. Por tanto, el problema no puede ser solo debido a la existencia o no de recursos sino a los mecanismos para invertir esos fondos en acciones útiles. Los países pobres tienen mayor dificultad de tener una respuesta rápida.

CRISTINA GARCÍA FERNÁNDEZ

Las causas de la emigración en África

La expoliación de recursos naturales, la falta de voluntad de las clases dirigentes para reactivar la economía, la escasa incidencia de las inversiones en la actividad productiva, así como el neocolonialismo y la corrupción, han llevado a África a una situación de empobrecimiento forzoso con limitada capacidad de recuperación. El continente padece un enriquecimiento sin desarrollo que ni los gobiernos autóctonos, ni las clases dirigentes que conforman las élites políticas, ni las organizaciones internacionales han sabido o querido solventar. En semejantes circunstancias, muchos africanos optan por emigrar en busca de una vida mejor.

Al analizar las causas de la emigración africana hay que aislar los factores políticos de aquellos que constituyen la realidad de un subdesarrollo profundo que arranca con la descolonización. La regularización realizada por España en 2005, que por cierto benefició a pocos africanos, puede haber acrecentado la llegada masiva de inmigrantes a nuestras costas, pero es un factor entre muchos y, desde luego, no el más importante. Es necesario revisar la intervención occidental en el continente africano para concluir que la repatriación de las personas que huyen de forma desesperada de la región es la guinda de una tremenda expoliación de recursos naturales que, administrados de otra manera, deberían bastar para que todos los africanos pudieran vivir en sus lugares de origen. Pero la realidad es otra, incluso en los países más ricos de África.

Que la mayor parte del continente africano es pobre, es una idea interesada. Efectivamente, hay regiones que carecen de recursos, pero esto también sucede en muchos países de Europa y la situación en ellos es bien distinta. África posee enorme riqueza en recursos naturales como oro, platino, cobre, diamantes, uranio, petróleo, gas y coltán; grandes reservas pesqueras tanto de agua dulce como oceánica; cultivos cuya exportación debería aportar alta rentabilidad a extensas regiones; bosque tropical y ecuatorial e impor-

Cristina García Fernández es profesora en el Departamento de Economía Aplicada V de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

tantes recursos turísticos. Si de todo ello se derivasen industrias autóctonas, y si tantos conflictos armados no estuvieran patrocinados por intereses foráneos, probablemente la penosa historia de las pateras, cayucos y verjas fronterizas no se produciría.

A pesar de todo, la emigración africana intercontinental –principalmente hacia Europa y EEUU– es escasa si se considera la totalidad del continente. El grueso de la emigración es intracontinental, es decir, África es el punto de salida y entrada de la emigración actual de origen africano. Además, la mayor parte de la población del continente, sumida en la miseria, ni siquiera puede soñar con emigrar.

Razones para emigrar

La pobreza o subdesarrollo forzoso que padece el continente desde hace décadas es fundamental para comprender por qué se producen las oleadas migratorias desde África. Pero, para analizar las causas de este fenómeno también hay que introducir el factor occidental. En el colonialismo de los siglos XVIII y XIX y, sobre todo, en las primeras cinco décadas del XX que trajeron las independencias y los gobiernos autóctonos, está el origen del neocolonialismo, el neopatrimonialismo y la corrupción que han dado lugar al “enriquecimiento sin desarrollo” de África.¹ Tras la descolonización, las antiguas potencias coloniales encontraron un nuevo acomodo mucho más productivo y menos costoso; una situación en la que la explotación de recursos naturales con la complicidad de los gobiernos locales corruptos era la dinámica general. Así es como se enriquecieron las oligarquías que han originado un neopatrimonialismo insano en lugar de un sano desarrollo económico.²

Este sistema neopatrimonial era intrínsecamente inestable por dos motivos fundamentales. En primer lugar, la situación de bienestar económico relativo –un activo colonial útil y precios estables para la exportación– se vino abajo con la crisis económica mundial de los años setenta. A medida que las rentas disminuían y se incrementaba la deuda, los patrocinadores africanos comenzaron a encontrarse desprovistos de medios. La competencia polí-

¹ Término acuñado por el profesor Patrick Chabal en “África en la era de la globalización”, *Revista Pueblos*, N° 7, 15 de julio de 2003, pp. 11-13.

² Tras la independencia, en África surgió un sistema político neopatrimonial basado en vínculos verticales de patrocinio entre las élites políticas y sus distritos electorales clientes. Para entender este sistema hay que remontarse al periodo colonial. Entonces los poderes coloniales centraron su atención en encontrar mecanismos para mantener su posición y defendieron y reforzaron su control manipulando y reordenando las estructuras tradicionales o las tribus dominantes. Los líderes autóctonos que estaban dispuestos a satisfacer las necesidades del Estado europeo invasor fueron mimados y se les delegó el poder a través del mantenimiento indirecto de la ley y el orden. Con la descolonización, aunque los gobernantes fueron sustituidos, las estructuras de la maquinaria estatal raramente se transformaron de modo sustancial. Los líderes autóctonos se convirtieron en clientes directos del poder estatal. Esta manera de gobernar ha sido a menudo denominada neopatrimonialismo. Así, la política contemporánea en África debe ser entendida como el ejercicio del poder patrimonial, que indica que, a pesar de la existencia de estructuras políticas oficiales, el poder se mueve esencialmente en el terreno extraoficial.

tica se incrementó en una situación en la que la búsqueda de recursos se hacía cada vez más difícil. Como el acceso a los bienes gubernamentales era fundamental, las luchas por el poder se intensificaron.

En segundo lugar, el sistema neopatrimonial era esencialmente incompatible con un desarrollo sostenido, ya que no fue capaz de fomentar el crecimiento económico. Los nuevos Estados independientes se encontraron con serios impedimentos a la hora de decidir cómo querían desarrollar las fuerzas de producción (agrícolas e industriales) para sacar a África de la precariedad en la que había quedado tras el dominio colonial. Ni el discurso ni las actuaciones iban en el sentido de desarrollar las fuerzas productivas. Por el contrario, el objetivo era la creación de una infraestructura que aumentaba la capacidad de la nueva clase gobernante para acumular riqueza, a la vez que reducía los obstáculos que impedían que el capital internacional siguiera con su explotación. La legitimidad política se basaba en el mantenimiento de una situación en la que los líderes tenían que exhibir la imagen de riqueza que su puesto requería y alimentar las redes de las que dependía su estatus. Tanto los Estados africanos como los empresarios raramente invirtieron en actividades económicamente productivas.³

Aunque África se halla inmersa en una profunda crisis económica, y la pobreza es inmensa, sus élites políticas han acumulado una enorme riqueza

Actualmente África vive una situación paradójica. Aunque el continente se halla inmerso en una profunda crisis económica, y la pobreza es inmensa, sus élites políticas han acumulado una enorme riqueza. Se calcula que las fortunas ocultas en bancos extranjeros (sobre todo en Suiza) son prácticamente equiparables al total de la deuda externa del continente.⁴ Según Chabal, también “existen algunos dirigentes africanos que continúan amasando fortunas a pesar del colapso total en que se hallan los países de los que se benefician”.⁵ ¿Cómo se puede generar tanta riqueza en semejantes condiciones? El enriquecimiento sin desarrollo que padece África depende, esencialmente, de tres factores fundamentales.

El primero es que el continente cuenta con una enorme cantidad de recursos naturales con los que comercian –legal o ilegalmente– quienes ostentan el poder. Los beneficios obte-

³ Dan W. Nabudere, *Africa in the New Millenium: Towards a Post-Traditional Renaissance*, James Currey, Londres, 2000.

⁴ Patrick Chabal, *op. cit.*

⁵ Son los casos de Teodoro Obiang, presidente de Guinea Ecuatorial que lidera una de las dictaduras más corruptas y opresivas del mundo; Charles Taylor, ex presidente de Liberia que va a ser juzgado por el Tribunal Internacional, o Laurent Kabila, ex presidente de la República Democrática del Congo.

nidos son, parcial o totalmente, desviados a las élites políticas o a los “señores de la guerra” que controlan la zona. Además, hoy en día, una gran parte de la explotación de los recursos naturales ha sido transferida o vendida a las grandes corporaciones multinacionales o a los gobiernos de los países desarrollados.

En segundo lugar, aunque los Programas de Ajuste Estructural pretendían que el mercado escapara de la influencia del Estado, la realidad es que han servido para reforzar la posición de las élites políticas, ya que han puesto en sus manos gran cantidad de recursos financieros.⁶ Esta situación, unida a la oleada privatizadora de los propios recursos que ha calado en África desde hace un par de décadas, es la causante de que gran parte de las inversiones que llegan al continente no tengan una incidencia real en los índices de desarrollo.

Precisamente, las inversiones que recibe la región constituyen el tercer aspecto. Aunque son cuantiosas, no se convierten en fuente de crecimiento económico debido en parte a la ineficiente distribución de los recursos que realiza la clase dirigente. Ésta se encuentra cada vez más involucrada en transacciones financieras y comerciales de carácter ilegal, desde blanqueo de dinero (como se demostró documentalmente en el caso del Banco de Crédito y Comercio Internacional)⁷ hasta tráfico de drogas (se dice que los nigerianos dominan el mercado en Nueva York).⁸

África no es simplemente la víctima de la globalización.⁹ Sus élites participan activamente en el mercado extraoficial a nivel mundial, mientras millones de africanos se empobrecen cada año más porque la riqueza que circula por el continente no estimula ningún desarrollo económico sostenido. Sin embargo, para aquéllos que prosperan dentro de la economía global extraoficial, el enriquecimiento sin desarrollo es una situación muy beneficiosa.

La explotación de los recursos naturales

Sobre la grave explotación de los recursos naturales que padece África existen algunos ejemplos ilustrativos. El primero es muy reciente y atañe a España directamente. Es el caso

⁶ Firoze Manji, *African Voices on Development and Social Justice*, Pambazuka News, Oxford, 2004.

⁷ El escándalo del Banco de Crédito y Comercio Internacional saltó en 1991 cuando quedó demostrada su trayectoria de blanqueo de dinero procedente del tráfico de drogas, financiación del terrorismo internacional, tráfico de diamantes, contrabando, intentos de desestabilización de algunos países, etc. Una revisión completa del caso puede encontrarse en www.argentina.attac.org, en un artículo de Julio Sevares o en el artículo de Isaac Martín Barbero “Delincuencia económica, blanqueo de capitales e inteligencia financiera”, *Boletín ICE Económico*, N° 2808, 2004.

⁸ Patrick Chabal *op. cit.*

⁹ Dan W. Nabudere, *Globalisation and the African Post-colonial State*, AAAPS, Harare, 2000.

de Senegal, el país de partida de centenares de cayucos repletos de inmigrantes indocumentados. Antes, miles de senegaleses utilizaban estas embarcaciones en la pesca atlántica. Pero desde que el presidente Abdoulaye Wade firmó concesiones de pesca con diversas firmas de grandes barcos extranjeros que saquean los caladeros, los nacionales se ven obligados a comprar una licencia de pesca que no pueden pagar, por lo que esta actividad ha dejado de ser su medio de vida. Del dinero pagado por las concesiones, nada llega a la población. El mejor uso que los senegaleses pueden dar a sus cayucos es utilizarlos como transporte hacia las islas Canarias. Esto ha alarmado al Gobierno de España, que ha optado por pagar a Senegal y Mauritania para que permitan la repatriación de los que llegan a las costas españolas. Todo ello revierte en más enriquecimiento para las oligarquías senegalesas, mientras la población se empobrece y desespera cada vez más.¹⁰

Otro caso es el del lago Victoria, el mayor de agua dulce en África, con litoral en Tanzania, Uganda y Kenia. Allí se introdujo artificialmente la llamada perca del Nilo, un pez que no es originario del lago. Esta especie acabó con la fauna autóctona y con el equilibrio ecológico del Victoria, que a no muy largo plazo será un lago muerto.¹¹ Ahora, las pesquerías creadas para estos fines emplean en condiciones inhumanas a centenares de tanzanos, algunos llegados de lejos, sin techo, sin seguros, sin sanidad, sin nada. Ellos trocean, empacan y congelan el pescado, que después es cargado en aviones con destino a la Unión Europea.¹² Los aviones llegan con armas y regresan con los filetes de perca —en España se comercializa como mero—. Los trabajadores y el resto de la población de la zona solo tienen acceso a las cabezas y espinas dorsales. En este caso, la industria tampoco produce desarrollo económico, pues Tanzania sigue siendo uno de los países más pobres de África.

Debido a las grandes reservas de hidrocarburos del continente, las principales transnacionales petroleras también han extendido sus redes. Con el respaldo de los gobiernos africanos, estas multinacionales están diseñando

El mejor uso que los senegaleses pueden dar a sus cayucos es como transporte hacia las islas Canarias

¹⁰ En Senegal, la tasa de desempleo es de un 48%; la alfabetización media nacional ronda el 43% y la población que vive bajo el umbral de pobreza alcanza el 54%.

¹¹ La primera alarma por el agotamiento de la pesca en el lago llevó a los británicos a introducir en 1954, contra el criterio científico de entonces, la perca del Nilo, un depredador de 200 kilos de peso y dos metros de largo que consume enormes cantidades de peces pequeños y que ha eliminado a los peces nativos. Desde entonces, se han perdido 200 especies únicas y las 150 que quedan están extinguiéndose.

¹² Patricia Ortega Dolz, "Destino Barcelona o el infierno", *El País*, 4 de junio de 2006.

un sistema de integración comercial y de infraestructuras que les permita acceder a los principales yacimientos de gas y petróleo. Estos proyectos cuentan con el aval de Naciones Unidas, a través de su política de apoyo a las nuevas asociaciones público-privadas, y con la financiación de instituciones internacionales, agencias de crédito para las exportaciones y banca privada.

En este contexto se impulsó, en 2001, la iniciativa del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD), con el objetivo de acelerar la integración económica, mejorar el acceso a los recursos naturales del continente y reducir los riesgos para los inversores mediante reformas legales e institucionales. Sus estrategias han sido aumentar la productividad agrícola, industrial y extractiva y fomentar la liberalización de las economías africanas. El NEPAD busca la total apertura comercial y la asistencia técnica y financiera bajo los eufemismos de la “erradicación de la pobreza”, la “mejora de la calidad de vida” y otras consideraciones formales, cobijadas en el discurso neoliberal de la transparencia y la gobernabilidad.¹³

La revisión de todos estos casos conduce a la cuestión del enriquecimiento de las élites dirigentes que, sirviéndose de la oleada privatizadora, ponen en manos de agentes extranjeros una de sus mayores fuentes de riqueza: los recursos naturales. Ningún especulador privado querría invertir su capital si no obtuviera ganancias y, actualmente, África ofrece altos porcentajes de retorno sobre el capital gracias a su riqueza en recursos y sus gobiernos dependientes. Como dijo Julius Nyerere, ex presidente de Tanzania: “África atrae solamente a misioneros y mercenarios: misioneros para consolar a los pobres y mercenarios para supervisar el saqueo”.¹⁴

Las privatizaciones y los Programas de Ajuste Estructural

La estrategia privatizadora ha calado en África convirtiéndose prácticamente en una plaga inevitable. Las instituciones de Bretton Woods –Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)– y los poderes occidentales dominantes están obligando a los gobiernos africanos a comulgar con las privatizaciones. Incluso la llamada reducción de la deuda del G-8 (grupo integrado por los siete países más industrializados –EEUU, Reino Unido, Canadá, Francia, Alemania, Italia y Japón– y Rusia) impone la privatización como una de sus condiciones.

¹³ El Banco Africano de Desarrollo (BAD), que ha comprometido su apoyo a numerosos proyectos dentro de los Planes de Acción de Corto Plazo (STAP) del NEPAD con más de 370 millones de dólares, es uno de los principales soportes de esta iniciativa. Otros socios son los Gobiernos de EEUU y la Unión Europea, algunas instituciones financieras internacionales y, por supuesto, las corporaciones transnacionales.

¹⁴ Issa Shivji, “Tanzania, ¿privatización/piratización de nuestros bosques?”, *Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (WRM)*, boletín N° 99, noviembre de 2005.

Las instituciones de Bretton Woods, que después de la II Guerra Mundial invirtieron grandes sumas en los países europeos para asegurar la reactivación de sus economías, pasaron a ser, tras la crisis de los años setenta, los nuevos directores de las economías del mundo en desarrollo. A través de sus Programas de Ajuste Estructural¹⁵ han ido determinando el grado de intervención del Estado en el sector social y han insistido en la conveniencia de imponer medidas sociales y económicas (inadecuadas) que han provocado el aumento del desempleo y la reducción de los salarios reales de la mayor parte de la población.¹⁶ Como consecuencia de estas políticas, los países africanos han sufrido una reestructuración económica y social que ha fortalecido aún más las alianzas que simpatizaban con la hegemonía de las instituciones multilaterales y de las empresas multinacionales.

La privatización de los bosques tropicales de Tanzania a cambio de la eliminación de la deuda externa ilustra esa oleada privatizadora sostenida por el FMI y el BM.¹⁷ Una vez más se constata el enriquecimiento foráneo y oligárquico local, la ausencia de desarrollo económico y el aumento del empobrecimiento de las regiones afectadas. En 2005, la deuda externa de Tanzania fue de 7.516 millones de dólares; la esperanza de vida, de 46 años.¹⁸

La privatización y comercialización de los productos del bosque es el paradigma de la nueva tendencia. Los bosques se han vuelto importantes para el capital empresarial no solamente por los recursos madereros, sino también por los recursos biológicos. Las consecuencias de esta tendencia van mucho más allá de la deforestación, pues el capital los convertirá en productores de materias primas para sus laboratorios de ingeniería genética (en el exterior). El coltán, también denominado “el oro más reciente”, es un buen ejemplo. En las provincias del este de la República Democrática del Congo se encuentra el 80% de las reservas mundiales de coltán.¹⁹ Debido a sus propiedades físico-químicas, este mineral es fundamental para las industrias de aparatos electrónicos, centrales atómicas y espaciales, misiles balísticos, videojuegos, aparatos de diagnóstico médico no invasivos, trenes sin ruedas (magnéticos), fibra óptica, etc. Sin embargo, el 60% de su producción se destina a la elaboración de los condensadores y otras partes de los teléfonos móviles.

¹⁵ J. Barry Riddell, “Things Fall Apart Again: Structural Adjustment Programmes in Sub-Saharan Africa”, *The Journal of Modern African Studies*, Nº 30, 1992, pp. 53-68.

¹⁶ B. Campbell, “Indebtedness in Africa: consequence, cause or symptom of the crisis?”, en Bade Onimode (Ed.), *The IMF, the World Bank and the African Debt: The Social and Political Impact*, Zed Books, Londres, 1989.

¹⁷ Firoze Manji, *La despoliticación de la pobreza*, Pambazuka News, Oxford, 1998.

¹⁸ El gasto del PIB en educación fue de un 2,2% (sólo un 0,9% de la población llega a la educación superior) y el servicio de la deuda alcanzó un 7,3% del PIB. El PIB total de Tanzania, un país con casi un millón de kilómetros cuadrados de extensión con apenas 39 millones de habitantes, es de 24.700 millones de dólares.

¹⁹ Juan Carlos de la Cal, “Cuando la riqueza es una tragedia”, *El Mundo*, 4 de junio de 2006.

La
inversión
extranjera
directa
favorece el
enriqueci-
miento sin
desarrollo

El coltán permite que uno de los sueños occidentales se haga realidad: con él, las baterías de los celulares mantienen más tiempo su carga, ya que los microchips de nueva generación elaborados con este mineral optimizan el consumo de corriente eléctrica. En los últimos diez años, grandes multinacionales como Nokia, Ericsson, Siemens, Sony, Bayer, Intel, Hitachi, IBM y muchas otras han puesto sus ojos en el coltán. Por eso se han configurado una serie de empresas asociadas a los grandes capitales transnacionales, los gobiernos locales y las fuerzas militares (estatales o guerrilleras) para la extracción del coltán y de otros minerales como el cobre, el oro y los diamantes industriales. Las grandes marcas comenzaron la disputa por el control de la región a través de sus aliados autóctonos. En las minas trabajan diariamente más de 20.000 personas bajo un sistema represivo organizado por las fuerzas militares y los poderes locales. Los trabajadores cobran unos diez dólares por kilo de coltán, que en el mercado de Londres cotiza alrededor de los 250-300 dólares.

Las inversiones

El tercer factor que influye en el enriquecimiento sin desarrollo son las inversiones. Éstas llegan a África sobre todo en forma de inversión extranjera directa (IED). El problema es que su rendimiento no se queda en el continente africano, sino que son las empresas transnacionales las que perciben los retornos.

Según el Informe Mundial de Inversiones de 2005,²⁰ durante 2004 África mantuvo el nivel relativamente alto en los flujos de IED alcanzado durante el año anterior. Por este motivo, la inversión extranjera directa que recibió la región no tuvo un aumento significativo en dicho período, creciendo sólo un 0,5% –pasó de 18.005 millones de dólares a 18.090 millones–. Incluso, de los 53 países que componen el continente, algunos como Angola, Marruecos y Nigeria vieron disminuir sus flujos. Curiosamente, estos tres países suelen situarse entre los principales receptores de inversiones de la región. Por lo general, la IED en África ha mantenido su elevado nivel debido a los altos precios de los minerales (cobre, diamantes, oro y platino), que han alcanzado importantes cotizaciones en los mercados mundiales. Esto hace prever que, durante los próximos años, habrá flujos de inversión similares.

²⁰ En www.unctad.org/en/docs/wir2005_en.pdf

Pero, ¿impulsarán estas inversiones el crecimiento del continente africano? África carece de los requisitos esenciales para que la IED genere efectos positivos en sus diferentes países y sectores, es decir, capacidad tecnológica, innovación, educación, política de inversiones, personal cualificado, recursos humanos... En definitiva, los factores necesarios para que se produzca el enriquecimiento con desarrollo.

La inversión extranjera directa en actividades de investigación y desarrollo (I+D) puede ayudar a los países a fortalecer su capacidad de innovación, lo que les permitirá ejecutar funciones más exigentes, manejar equipos más avanzados y fabricar productos más complejos. Sin embargo, estos beneficios no se logran automáticamente. Para entrar en ese juego hay que reunir unas condiciones muy exigentes, por lo que la mayoría de los países en desarrollo se quedan fuera. La posibilidad de que un país africano acoja actividades de I+D de alguna empresa transnacional y saque partido de la conexión con sus redes internacionales depende de sus capacidades tecnológicas. En la mayoría de los Estados africanos, dichas capacidades son altamente precarias, por no decir inexistentes. Lo mismo sucede con la calidad de los recursos humanos y las instituciones (incluidas las organizaciones y normas que regulan las actividades de innovación), así como con la capacidad de las propias empresas nacionales.

Para que cuaje el enriquecimiento con desarrollo es también importante que los gobiernos de los países intervengan de manera activa y coherente, especialmente en lo que respecta a la innovación, la educación y la política de inversiones. Pero estas características tampoco se observan en la mayor parte de los gobiernos y dirigentes africanos. Todo lo expuesto hasta ahora pone de manifiesto la imposibilidad de crear una economía sana en África mientras existan depredadores foráneos y locales. Bajo estas circunstancias, no sorprende que la población opte por emigrar.

La migración: un derecho, no un delito

La mayor parte de la emigración africana tiene como destino países de ese mismo continente. Las crisis económicas, guerras, hambrunas, miseria, precariedad, dictaduras, catástrofes naturales, expoliación de los recursos naturales, etc., provocan un verdadero “efecto expulsión” hacia los países más ricos (menos empobrecidos) de África. Costa de Marfil, Nigeria, la República Democrática del Congo, Sudáfrica, Kenia, Botsuana y Zambia han sido y son tierras que acogen más inmigrantes africanos que Europa.

La otra cara de la moneda la constituye la emigración hacia países europeos. Cada vez son más los africanos que eligen como destino el sur de Europa. España, que por su situación geográfica recibe un gran número de emigrantes, es un buen ejemplo. Aquí son las de-

sigualdades económicas, políticas, sociales y culturales entre Europa y África las que provocan, como apunta Mbuji Kabunda,²¹ el “efecto llamada”.

Pero, uno de los problemas relacionados con el fenómeno migratorio es considerar la emigración como un delito, con su consiguiente criminalización, y no como un derecho: el derecho a la vida y a la supervivencia. Lo contrario implica la adopción de actitudes contra natura como impedir los contactos y los intercambios entre los seres humanos. Unos contactos que, por otra parte, explican la evolución de la especie humana. Además, no puede existir ninguna frontera contra el hambre, la miseria o la persecución. Concebir la emigración como un derecho daría pie a la destrucción de lo que alimenta el problema: la precariedad, la ausencia de democracia, las guerras locales y la destrucción masiva de los recursos naturales. Con ello quedarían erradicadas las causas principales de las desigualdades estructurales Norte-Sur. Esas diferencias –económicas, políticas, sociales y culturales– entre ambos continentes, Europa y África, constituyen el eje central de la emigración intercontinental, el verdadero “efecto llamada”.

²¹ Mbuji Kabunda, “La inmigración africana: resultado de los desequilibrios Norte-Sur y de las desigualdades internas”, en VV. AA., *Los retos de fin de siglo en África*, Mey, Barcelona, 1997. Mbuji Kabunda, “La inmigración africana. Verdades y contraverdades”, en *Letras Internacionales*, Nº 68, Madrid, 2000. Mbuji Kabunda, “Inmigración africana revisitada”, *Nova África*, Centro de Estudios Africanos, Barcelona, 2006.

ELENA COUCEIRO ARROYO

ENTREVISTAS

Objetivos de Desarrollo del Milenio: todo para África pero sin África

*Ante la triste constatación de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio no se alcanzarán y la gran perjudicada será de nuevo África, tres especialistas provenientes de tres ámbitos diferentes del continente (el mundo académico, los movimientos sociales y el gobierno) explican el porqué de este fracaso y formulan propuestas con el fin de que África alcance el desarrollo sostenible, el respeto a los derechos humanos, la democracia, la paz y la igualdad entre sexos. Todos ellos concluyen que el subdesarrollo africano no es inexorable y la base del progreso en África debe ser la educación de sus sociedades y la construcción de un modelo propio mediante una ayuda que responda realmente a sus necesidades. **

MBUYI KABUNDA, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Basilea: “La comunidad internacional debe dejar de tratar con los dirigentes dictatoriales africanos y hablar con los verdaderos representantes del pueblo”

Pregunta: ¿Cuál es su valoración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)? ¿Qué ha fallado para que no podamos alcanzarlos en el horizonte fijado?

Respuesta: Los ODM, que parecen ser nobles porque uno no puede oponerse a la lucha contra la pobreza, a la igualdad de género o al acceso uni-

Elena Couceiro Arroyo forma parte del Área de Comunicación e Imagen de Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP) y es colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

* Estas entrevistas tuvieron lugar en el contexto de unas jornadas sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio puestas en marcha, entre otras organizaciones, por ACPP.

versal a la educación, no son nuevos. Durante la Guerra Fría fue una estrategia de EEUU para impedir que los países del Sur se inclinaran hacia el bloque soviético. La propia ONU ha dedicado durante mucho tiempo sus planes a la lucha contra la pobreza. Me parece preocupante el hecho de que estos ODM fueron concebidos inicialmente por los países de la OCDE reunidos en 1996 en el Comité de Ayuda al Desarrollo sin ninguna participación de los gobiernos de los países del Sur, que son los que se supone que deberían llevarlos a cabo en sus países respectivos. A este ritmo no se va a conseguir alcanzarlos porque desde el 11-S se dedican muchos más fondos al terrorismo –sobre todo en EEUU, donde destinan 50.000 millones de dólares para la defensa y la lucha contra el terrorismo–, y eso ha desvinculado totalmente a la comunidad internacional del objetivo principal, que es la lucha contra la pobreza. Según el PNUD, la reducción a la mitad de la pobreza no se conseguirá en 2015 sino en 2147. El acceso universal a la educación no se logrará hasta 2127. Y la reducción de la mortalidad materno-infantil se alcanzará en 2165. Estamos, sobre todo en el caso africano, lejos de conseguir la realización de estos objetivos.

P: Usted ha escrito que los derechos humanos son la asignatura pendiente de África. ¿Cuáles son los principales obstáculos para que esta asignatura se apruebe?

R: Cuando escribí eso ya habían pasado casi diez años desde el fin de la Guerra Fría y el comienzo de la toma de conciencia por parte de muchos países africanos de la posibilidad de respetar los derechos humanos. En muchos países africanos no hay separación de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y ello explica que muchos gobiernos o gobernantes puedan violar impunemente los derechos humanos. En África no existe una larga tradición de constitucionalismo, por lo que muchos derechos, ya reconocidos a nivel constitucional por algunos Estados africanos, no se respetan por el desconocimiento de los ciudadanos. Además, esas Constituciones están redactadas en lenguas extranjeras y, por lo tanto, tienen un alcance muy limitado para la mayoría de la población, que sigue utilizando las lenguas africanas. Hay una cultura generalizada del no respeto a la ley, tanto por los propios gobernantes como por los pueblos. Ahora se trata de crear una cultura jurídica, de respeto a la Constitución y a las propias leyes.

P: ¿Cuáles son, según usted, las situaciones más preocupantes en materia de derechos humanos en África?

R: En este momento la situación más preocupante es la de la parte oriental de la República Democrática del Congo. Se suele perder de vista que en esta zona, desde que empezó la segunda guerra del Congo en 1998 hasta 2003, han muerto ya unos cinco millones de personas, víctimas directas e indirectas de la guerra. Es la mayor catástrofe huma-

nitaria desde que finalizó la II Guerra Mundial y también de toda la historia del continente africano. Otra situación preocupante es la que se vive en Darfur (Sudán). Desde que empezó la guerra en 2003 hay casi 300.000 muertos y dos millones de personas desplazadas. Se trata, por tanto, de una crisis humanitaria y que deja prácticamente indiferente a la comunidad internacional. Esas dos son las mayores tragedias del continente africano.

P: ¿Considera que hay una mayor concienciación por parte de la sociedad civil en la lucha contra la violación de los derechos humanos y en la promoción de estos valores?

R: Sí. Desde luego. Desde que finalizó la Guerra Fría y con el auge de la democracia, la sociedad civil africana, sobre todo las asociaciones de defensa de los derechos humanos, es muy activista y se ha comprometido no sólo en los procesos de paz sino también en la concienciación y la educación para los derechos humanos. Ya en muchos países intentan denunciar los abusos de los derechos humanos cometidos por los gobiernos y, al mismo tiempo, animan a los ciudadanos a exigir el respeto de estos derechos. Ése es un fenómeno que, aunque nuevo, se está fortaleciendo en muchos países africanos.

P: Desde su punto de vista, ¿está el Norte interesado en la democratización de África?

R: Yo creo que lo que más le interesa al Norte es tener en África regímenes fuertes que puedan imponer la disciplina interna, lo que se ha dado en llamar la paz social, para seguir con la explotación de los recursos del continente. Por lo tanto, estamos siempre en el mismo punto, que consiste en celebrar elecciones cuando no se tienen las condiciones para unas elecciones libres, democráticas y transparentes. En realidad, el objetivo de estos comicios es legitimar un poder que al fin y al cabo termina llevando a los ganadores a confiscarlo y a reiniciar las prácticas dictatoriales y las violaciones a gran escala de los derechos humanos. La estrategia del Norte consiste en imponer una “democracia política” en detrimento de la democratización económica.

P: ¿Qué medidas tendrían que ponerse en marcha para democratizar realmente la política y la economía de África?

R: La comunidad internacional debe dejar de tratar con los dirigentes africanos dictatoriales y hablar con los verdaderos representantes del pueblo. Por parte de los gobernantes africanos, ha llegado la hora de proceder a una democratización interna, mediante la demo-

cracia participativa y asociativa, que consiste en conseguir la participación social en la concepción y ejecución no solamente del proyecto de sociedad sino también de los modelos de desarrollo. Se debe contar más con el mundo rural, los jefes tradicionales y los campesinos, que constituyen la mayoría de la población y cuya participación es fundamental en cualquier proyecto de desarrollo y de democracia.

P: Muchos sectores denuncian que buena parte de la ayuda al desarrollo que se presta desde el Norte no está respondiendo a las necesidades del pueblo. ¿Cuáles cree que son las necesidades más importantes que están siendo ignoradas?

R: Tristemente se puede constatar que África ha sido el continente que más dinero ha recibido en los últimos 45 ó 50 años, tomando como referencia el acceso a la independencia de los países africanos. La ayuda *per cápita* ha sido de unos 31 dólares, mientras que el resto de los países del Sur tiene una ayuda *per cápita* de 11 dólares. Pero sigue persistiendo el subdesarrollo en el continente. La ayuda pública para el desarrollo, en el caso africano, ha servido para todo salvo para el desarrollo. Ha respondido a los intereses geoestratégicos, comerciales e incluso políticos de los donantes. Esta ayuda no ha tenido en absoluto como principal objetivo la lucha contra la pobreza, sino la ayuda de los ricos de los países ricos a los ricos de los países pobres. Nunca la sanidad, la educación y la formación habían estado en el centro de las preocupaciones de esta ayuda al desarrollo. Yo creo que la ayuda en África puede tener sentido solamente si se orienta hacia la formación del capital humano. Por lo tanto, habría que dar prioridad a aspectos como la formación, la educación y la sanidad, que son los únicos que pueden permitir a los africanos tener las capacidades humanas y crear unas instituciones sólidas que les posibiliten realizar un desarrollo autónomo y duradero.

P: En la consideración de las causas de los conflictos en África parece haber muchos mitos. En su opinión, ¿cuáles son las causas más importantes de las guerras en África que no están siendo enfrentadas?

R: Las causas de los conflictos en África son multidimensionales. Desgraciadamente se suele insistir mucho en lo que llaman las "causas tribales". Se dice que la propia cultura africana o el clima les predisponen a la violencia, es decir, se atribuye a los genes de los africanos. En el mismo sentido se suele insistir en los aspectos económicos y se dice que el único motivo de las guerras en África es el saqueo de los recursos naturales. Pero no, existen varias causas históricas y actuales, estructurales, causas internas y externas que son fundamentalmente políticas, sociales y culturales: en particular, las desigualdades en las situaciones locales y regionales; el mal comportamiento de los dirigentes africanos, que

hacen poco caso de las aspiraciones y necesidades de sus pueblos; y el afán por el control de los recursos naturales por parte no solamente de los actores locales y nacionales, sino también de las multinacionales. Todas estas causas interrelacionadas permiten comprender el trasfondo de los conflictos en el continente.

P: ¿Existe una movilización de la sociedad civil a favor de la paz en el continente?

R: Sí. Hay movimientos que realizan estudios sobre la paz. Pienso en particular en el Foro Social Africano, que es una sección del Foro Social Mundial. Se ocupa no sólo de los problemas del desarrollo sino de los conflictos armados en África; no solamente de los efectos del subdesarrollo y de los conflictos sino también de remontarse a sus causas mediante publicaciones donde explican y denuncian las verdaderas razones, los protagonistas y sus motivaciones y sus propuestas.

FATOUMATA TRAORE DIARRA, presidenta de la Red Africana de Mujeres Economistas: “Tener en cuenta las necesidades de las mujeres es tener en cuenta las necesidades de toda la población”

P: ¿Qué opinión le merecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

R: Su adopción no es más que la renovación del viejo compromiso de la comunidad internacional a favor de un mundo mejor, un compromiso que se ha formulado de la misma manera en las dos últimas décadas. Pero se reconoce y acepta comúnmente que la promoción y la igualdad de sexos y el fin de la marginación de las mujeres es indispensable en todas las estrategias diseñadas para alcanzar el desarrollo y la erradicación de la pobreza. La igualdad de sexo y la autonomía de las mujeres son elementos clave en la realización de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se sitúan en el centro de todos los proyectos de transformación social. Sin embargo, sólo dos de los ocho objetivos se han elaborado teniendo en cuenta a las mujeres. Los objetivos no se alcanzarán mientras no reconozcamos que las desigualdades de género retrasan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

P: ¿Cuáles son, desde su punto de vista, las principales violaciones de derechos que sufren las mujeres africanas?

R: Estas violaciones son económicas, porque la pobreza afecta más a las mujeres, que no participan del beneficio de los recursos ni de la toma de decisiones, sobrellevan una carga de trabajos domésticos que les impiden descansar, y a menudo sufren una salud precaria, la privación de educación y empleo y, en algunos casos, la violación de su integridad física.

P: En relación con la consecución del desarrollo económico en África, ¿cuáles son las principales reivindicaciones de la Red Africana de Mujeres Economistas?

R: La defensa de los derechos económicos, culturales y sociales de la mujer africana. Es necesario que ella tome las decisiones que se refieren a los problemas macroeconómicos y que consiga hacer entender a las mujeres en qué contexto económico mundial viven. Respecto a la defensa de los derechos, se trata de mostrar a los que toman las decisiones que los derechos de las mujeres son derechos humanos. La promoción económica de la mujer es conveniente en la búsqueda de ese desarrollo sostenible. Las mujeres de la Red tratan de derribar la política económica que nos han dado para construir una economía que tenga en cuenta las necesidades de la población y de la mujer.

P: ¿Cuál es el rol de las mujeres en el desarrollo de África?

R: Ellas están en el centro de toda actividad económica. Contribuyen en un 70% a la creación de la riqueza. Pero, para que su contribución pueda ser mejor valorada, necesitan recursos. Pueden ser recursos financieros, como los microcréditos, de las que son clientes principales. Ellas los reembolsan muy bien (en un 90% de los casos los devuelven antes de que el plazo venza) y, en función del lugar que ocupan en la sociedad, les permiten crear recursos y compartir los beneficios para satisfacer las necesidades de la comunidad. Ellas llegan a mejorar la calidad de los alimentos, aumentan su valor nutritivo. Sin embargo, en ciertos casos, los microcréditos no sirven para crear desarrollo para las mujeres, sino para empobrecerlas aún más: es el caso de pequeños préstamos bancarios con un elevado interés y una demanda de garantías muy exigente. Así, todo lo que las mujeres han obtenido con un microcrédito del sector bancario desaparece con el reembolso del préstamo. Estos créditos deberían permitir a las mujeres acceder a una actividad económica más amplia y, a menudo, no ocurre así. Por eso no son suficientes. Los microcréditos deben ir acompañados de una educación de las mujeres para que aprendan cómo aprovecharlos para el bien de la comunidad.

P: ¿Cuáles son las principales necesidades de las mujeres africanas?

R: La primera necesidad es que sean educadas, que comprendan lo que ocurre. En este sentido deberían recibir formación en materia sanitaria, para estar mejor informadas y porque ellas pueden contribuir a la promoción de la salud. Hace falta que se aligere la carga de tareas a las que están sometidas. Por ejemplo, la búsqueda de agua es tan agotadora que les impide contribuir más al desarrollo de sus comunidades. Es necesario que la energía sea más accesible y esté más disponible. También es necesario que la mujer pueda acceder más fácilmente al sistema de salud y a las escuelas, porque las mujeres del ámbito rural están muy aisladas. También necesitan más formación para mejorar su rendimiento en la agricultura y contribuir a la protección de la naturaleza.

P: ¿Cómo describiría la contribución internacional a la mejora de la situación de la mujer africana?

R: Ha habido un progreso en la situación de las mujeres. Se habla de sus derechos, ellas intentan hacer cosas... Pero no tienen educación y no son capaces de entender lo que les ocurre. La formación técnica en programas de ayuda al desarrollo no se dirige a las mujeres, sino a los hombres. En la ayuda al desarrollo no se tienen en cuenta las necesidades específicas de las comunidades. La ayuda debería dirigirse a las mujeres en forma de pequeños programas que no dependan de los gobiernos. Tener en cuenta las necesidades de las mujeres es tener en cuenta las necesidades de las comunidades y de toda la población.

P: ¿Qué papel juegan las mujeres africanas en los intentos por construir la paz y conseguir el diálogo entre grupos hostiles?

R: Puesto que las mujeres son las primeras víctimas de la guerra, su papel en la resolución de conflictos es de una importancia capital. Siendo la mujer el elemento principal de la comunidad, su supervivencia es un deber para ella. Considero que la participación de las mujeres africanas en la toma de decisiones es una garantía para la paz y el diálogo. Para hacer efectiva la participación en la resolución de conflictos, es necesaria la educación en general y la de la niña y la mujer en particular. La educación garantiza la paz.

CHRISTIAN SINA DIATTA, ministro consejero de la Presidencia de Senegal: “África debe ser sujeto, y no objeto, para convertirse en un continente respetado”

P: ¿Cómo valora los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

R: Los ODM se basan en la hipótesis muy defendible de que los países miembros de la ONU disponen de medios para alcanzar la erradicación de la pobreza, la educación universal, el desarrollo sostenible... Pero si África, que no está aislada del resto del mundo, tiene problemas para alcanzar los ODM, la búsqueda de las razones de este desfase respecto a otros continentes se impone a toda la comunidad internacional. Una de las paradojas de un mundo constantemente en cambio es la persistencia de dos polos, la riqueza y la pobreza. El genio humano, como en el caso de las ciencias y la tecnología, emerge como un antídoto espectacular frente a la persistencia de estos dos polos. La lucha por los ODM no puede aislarse del progreso de la ciencia y la tecnología de África, porque África y los africanos han sido siempre más objeto que sujeto en la búsqueda de respuestas a las necesidades de las poblaciones. África debe ser un sujeto para mejorar el equilibrio de sus intercambios con el resto del mundo y convertirse en un continente respetado.

El vínculo que se ha establecido entre los ODM y los programas gubernamentales en África es notable. Los esfuerzos por la educación son prioritarios en muchos países. La tasa de crecimiento económico está en torno al 6% y los esfuerzos hacia la igualdad de sexos son casi equivalentes a los de otros continentes. Debido también a las emisiones de gas con efecto invernadero, África se encuentra ahora ante numerosos desafíos simultáneos: los ODM, el desarrollo de los transportes y la agricultura, la producción de energía y conseguir un desarrollo sostenible. Ningún país ha puesto en marcha una combinación satisfactoria de respuestas a este conjunto de necesidades. Pero África tiene sus valores y un potencial económico y natural propios, de los que podría surgir una vía original hacia el desarrollo. Sus potencialidades naturales son tan grandes que no se le ocurriría a nadie pensar que África permanecerá eternamente en la situación de continente condenado.

P: ¿Cuáles son los principales problemas que el cambio climático provoca en África?

R: Es necesario hablar de variaciones del clima en lugar de cambio climático. El clima es fluctuante, no se trata de un cambio climático a gran escala. Está demostrado que si se modifica el comportamiento de la sociedad industrial podemos reinvertir los efectos producidos por la emisión de gases. El potencial energético africano se ha utilizado poco para dar respuesta a las necesidades de los africanos, a pesar de su importancia. En África, el uso

de biocarburantes en lugar de petróleo, la energía hidráulica y la solar se perciben como una esperanza de progreso sin que la atmósfera se vea perjudicada. La sustitución de plásticos derivados del petróleo por materiales derivados de aceites vegetales podría salvar el medio ambiente.

Los países industrializados de las zonas templadas (entre los dos trópicos y los círculos polares) producen una gran cantidad de gas que se propaga en la atmósfera, y por el movimiento de convección los gases son transportados hacia el Ecuador, caen sobre los trópicos y provocan catástrofes naturales de las que los países ecuatoriales y tropicales no son responsables. La contaminación de los océanos por los barcos, especialmente por los petroleros, afecta sin distinción a todos los mares y océanos y perturba la biología marina. También modifica la curvatura de reflexión de la luz solar sobre la superficie del agua, y de ello resultan cambios de presión y de temperatura en la superficie de determinados océanos (Pacífico, Índico, Atlántico), lo que provoca El Niño, que está unido a las sequías tropicales y a las catástrofes provocadas por los huracanes.

P: ¿Cómo afectan estas perturbaciones a su país, Senegal?

R: El desierto del Sahara está avanzando hacia el sur y esto es un motivo de inquietud. La desertificación aumenta por la pérdida de la cobertura vegetal y por la consiguiente disminución de la emisión de vapor de agua por la transpiración de las plantas. Es inquietante que la persistencia de este nivel de degradación continúe siendo desfavorable para la pluviometría. Es urgente, por lo tanto, recurrir a la microirrigación o a la adaptación de las especies vegetales del Sahel. Esto es totalmente posible, como demostró Israel al convertir el desierto en una zona verde.

P: En materia de desarrollo, ¿cuáles son las principales necesidades del pueblo de Senegal?

R: El desarrollo del Sahel, y por tanto de Senegal, se debe incluir en el de África. El río Senegal atraviesa Mauritania, Malí, Guinea, Gambia y Senegal. La cooperación al desarrollo debe tener en cuenta este componente medioambiental en la escala continental, nacional y también local. El intercambio de experiencias en materia agrícola no deja de tener efecto en otros sectores como la salud, la educación, la ganadería, la transformación de productos, el comercio y los negocios en general. El trabajo en el ámbito agrícola permite crear microclimas que constituyen una esperanza para la población.

**Las intervenciones internacionales: ¿cuándo derecho,
cuándo obligación?**

Un diálogo entre David Chandler y Daniele Archibugi

111

Nieves Zúñiga García-Falces

Diálogo

Las intervenciones internacionales: ¿cuándo derecho, cuándo obligación?

Un diálogo entre David Chandler y Daniele Archibugi

*En los últimos quince años la comunidad internacional ha sido acusada por recurrir demasiado fácilmente al uso de la fuerza en algunos países como Irak, Afganistán o Kosovo. Al mismo tiempo, también se le ha criticado no intervenir o hacerlo demasiado tarde ante graves crisis como la de Ruanda, Bosnia y actualmente Sudán. La legitimidad del uso de la fuerza sigue constituyendo uno de los principales debates del sistema internacional. David Chandler, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Westminster (Reino Unido), y Daniele Archibugi, director en el Consejo Nacional de Investigaciones Italiano (Roma) y profesor en Birkbeck College (Universidad de Londres), debaten sobre el uso de la fuerza y sobre cómo se ha desarrollado la teoría y la práctica de las guerras y de las intervenciones humanitarias, así como sobre la responsabilidad internacional de los estados en el último tiempo.**

Nieves Zúñiga: La idea de que la fuerza puede ser usada en legítima defensa ha sido tradicionalmente aceptada por el derecho internacional. ¿Cómo se ha expandido este concepto en los últimos años?

David Chandler: Yo creo que la principal forma en la que ha sido ampliado es en no verlo más como un derecho universal. Algunas potencias, como la autoelegida “coalición de los países dispuestos” (*coalitions of the willing*) liderada por EEUU, han defendido que tienen un derecho a la autodefensa que otros países no necesariamente tienen. Esto ha conducido al concepto de legítima defensa a una nueva era, en la que su definición la determina quién toma las decisiones y cuáles son sus repercusiones. Ya no es algo que determina Naciones Unidas, limitado al concepto de amenaza, sino que ha sido desarrollado de manera mucho más amplia. No simplemente en términos de la voluntad de usar la fuerza, sino también con la idea de que para algunos países es

Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y redactora jefa de *Papeles de Cuestiones Internacionales*

* La autora agradece a Leandro Nagore la revisión de la traducción de este texto.

legítimo el uso de la fuerza para defenderse y para otros no. Nadie defiende que India o Pakistán tienen el derecho de autodefensa o de realizar ataques preventivos contra amenazas potenciales. Nadie argumenta a favor de una mayor ampliación del derecho de autodefensa. Esta definición está más allá de cualquier marco formal del derecho internacional.

D. A.: **Una entidad política débil como la palestina puede tener el derecho legal a autodefenderse, pero esto no le sirve de mucho pues no dispone de los instrumentos para hacer efectivo ese derecho**

Daniele Archibugi: La legitimidad de la autodefensa es uno de los problemas del sistema internacional, pero no el único. Otro problema igual de importante es la eficacia del derecho de autodefensa. Incluso aunque la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional garantizan el derecho a la autodefensa para casi todo el mundo, el verdadero problema es que algunos países son capaces de defenderse a sí mismos, mientras que otros no pueden hacerlo. Por ejemplo, una entidad política débil como la palestina puede tener el derecho legal a autodefenderse, pero esto no le sirve de mucho pues no dispone de los instrumentos para hacer efectivo ese derecho. El sistema internacional debe evolucionar de una situación en la que los actores fuertes tienen y pueden ejercer su derecho a la autodefensa a un sistema de seguridad colectiva que haga de la autodefensa algo útil para todos los actores, incluidos los débiles. A su vez, esto requiere que la autodefensa sea garantizada por las instituciones y las organizaciones internacionales. Esto irá en el interés de los más débiles, más que en el de los más fuertes.

D. Ch.: Pero, ¿quién daría a los Estados débiles más derechos? En un momento en el que las relaciones internacionales son mucho más jerárquicas que antes, ¿cómo sería posible resucitar un orden constitucional y de derechos semejante al de la Carta de Naciones Unidas durante la Guerra Fría?

D. A.: David ha tocado uno de los puntos en los que estamos en desacuerdo. ¿Debemos entender el marco legal como algo para el interés de los fuertes o algo para el interés de los débiles? Supongamos que es posible hoy deshacerse de Naciones Unidas y de las normas existentes de derecho internacional. ¿Esto sería en beneficio de los débiles o de los fuertes? Yo creo que los débiles tendrían más que perder, porque si se vuelve al estado de la naturaleza los fuertes no tendrían ninguna restricción legal respecto a su uso de la fuerza.

D. Ch.: Eso es verdad, pero lo que plantea Daniele es puro idealismo. No es cierto que durante la Guerra Fría ni con la Carta de la ONU fuera el derecho internacional el que impedía que los países aplicasen la legítima defensa, o que mantuviesen un periodo de supues-

ta paz. Se trataba, mas bien, de un equilibrio de poder en el que las intervenciones en otros países o violaciones a la soberanía hacían correr el riesgo de un conflicto entre superpotencias. Era el equilibrio de poder entre EEUU y la Unión Soviética el que ayudaba a proteger la independencia y la soberanía de los países más pequeños. Esto supone una percepción de la ley independientemente de las relaciones sociales y de la realidad. Argumentar que el derecho internacional por sí mismo podría resolver los problemas sería una tapadera legal para el intervencionismo. Como hemos visto en las discusiones sobre modificar el derecho internacional, son las grandes potencias las que reclaman las reformas y no los países pequeños. Por eso, pienso que este planteamiento idealista supone un verdadero peligro.

D. Ch.: Argumentar que el derecho internacional por sí mismo podría resolver los problemas sería una tapadera legal para el intervencionismo

D. A.: A veces parece que una vez hubo una época dorada, que era supuestamente cuando dos Estados tenían armas suficientes para destruirse a sí mismos y cualquier forma de vida en el planeta. Yo rebato la idea de que durante la Guerra Fría los países en desarrollo estaban mejor que ahora. Por el contrario, eran usados por EEUU y la Unión Soviética como armas en una estrategia de rivalidad internacional. A menudo, había guerras locales libradas con las armas, el dinero y los dictadores suministrados y apoyados por una de las dos superpotencias. Las guerras locales eran más frecuentes entonces que ahora, y más gente murió a causa de ello entonces que ahora.

Yo no digo que la situación haya mejorado mucho, sigue siendo muy pesimista, como solía serlo en el pasado. Y es bastante mala porque existe un poder hegemónico con demasiado poder y no hay otras fuerzas que lo contrarresten. Pero, ¿podemos volver a una situación en la que haya un Leonid Brezhnev capaz de hacer frente a la hegemonía estadounidense? En mi opinión, esto no es solo indeseable sino que es imposible. Lo que necesitamos es desarrollar mecanismos de equilibrio de poderes capaces de mitigar los abusos del poder estadounidense.

N. Z.: Siguiendo con EEUU, tras los atentados del 11-S el presidente Bush afirmó que la forma de luchar contra el terrorismo sería preventiva, y en esta lógica situó la guerra contra Irak. ¿La guerra preventiva puede ser considerada como un acto de autodefensa?

D. A.: Por supuesto que no. Las guerras preventivas no pueden ser vendidas como guerras defensivas. Ellas son y siempre han sido una forma de agresión prohibida por el derecho internacional y por las organizaciones internacionales. Desde que el mundo es dominado por Estados democráticos, es crucial que dichos Estados incorporen en sus Constituciones nacionales las normas internacionales de conducta existentes. Actualmente lo más importante en las relaciones internacionales es que en EEUU haya un gobierno que rechace completamente la legitimidad de las guerras preventivas.

D. Ch.: Resulta difícil moderar la hegemonía estadounidense a través de un marco ideal de derecho. En el periodo de redacción de la Carta de Naciones Unidas había una cierta claridad sobre qué significaba el derecho internacional y las guerras de agresión. Las guerras de agresión eran definidas como guerras no admitidas por el capítulo 7 de la Carta de Naciones Unidas (sobre acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión). Tu pregunta sobre si la guerra preventiva es una guerra de autodefensa o una guerra de agresión revela la naturaleza subjetiva de nuestro juicio, porque no hay un marco legal claro. Los problemas sobre la claridad del derecho internacional sobre este asunto comenzaron en los años noventa, cuando algunos defendían que las guerras preventivas eran necesarias: las guerras de intervención humanitaria. Una vez que se pusieron en entredicho las restricciones sobre las guerras preventivas, explotó la cuestión. La eliminación de un consenso compartido sobre lo que era la ley ha creado un marco en el que la hegemonía de EEUU puede ser promovida de un modo más directo y jerárquico.

D. A.: *Las personas en peligro, tanto en la antigua Yugoslavia como en Ruanda, no han sido ayudadas en absoluto por las escépticas declaraciones de quienes defienden el dogma de la soberanía y de la no intervención*

N. Z.: **A pesar de la arquitectura del sistema internacional, existen de manera recurrente crisis internacionales con violaciones masivas de los derechos humanos y genocidios. Ante estas situaciones, ¿tienen los Estados más poderosos la obligación de intervenir para parar y prevenir estos genocidios?**

D. A.: Los genocidios han continuado existiendo desde la II Guerra Mundial, y no parece que el final de la Guerra Fría haya supuesto ningún cambio significativo al respecto. Siempre que ha habido crisis humanitarias, la reacción de la comunidad internacional ha sido muy débil tanto en términos de prevención como de intervención. Las personas en peligro, tanto en la antigua Yugoslavia como en Ruanda, no han sido ayudadas en absoluto por las escépticas declaraciones de quienes defienden el dogma de la soberanía y de la no

intervención. Se debe hacer algo más efectivo: si hay un problema de crisis humanitaria, la sociedad internacional debe ser capaz de dar respuestas mediante la creación de instituciones responsables apropiadas. La otra alternativa es comportarse como la sociedad internacional lo hizo en la crisis de Ruanda en 1994, no haciendo nada mientras morían alrededor de 800.000 personas. Espero que hayamos aprendido la lección.

D. Ch.: **En lugar de mirar los problemas de nuestros propios países, ¿por qué Occidente, los políticos occidentales y críticos teóricos liberales necesitan sentirse bien consigo mismos criticando a los gobiernos de otras partes del mundo?**

D. Ch.: Tanto en Ruanda como en Bosnia la comunidad internacional estaba estrechamente involucrada desde el principio. La gente era consciente de que había una reforma internacional del proceso de gobierno que creaba inestabilidad. Había además una guerra que se estaba llevando a cabo: una invasión desde Uganda apoyada por EEUU y Gran Bretaña. Una de las razones de la falta de voluntad para intervenir fue que la comunidad internacional ya estaba involucrada. Pensar que el genocidio se declaró de la nada es tan ridículo como la idea de que el genocidio en Bosnia también se produjo de la nada, sin intervención internacional, ignorando la participación internacional en la división de Yugoslavia, el reconocimiento de la separación de las repúblicas y el socavamiento de los derechos del estado federal para defender sus fronteras.

A menos que miremos a quién pedimos que intervenga, cómo se establece la responsabilidad (o no) de la intervención, la discusión es puramente idealista, un mundo de fantasía en el que los buenos vienen en sus caballos blancos a salvar a los pueblos demasiado estúpidos o demasiado incivilizados para resolver sus propios problemas. Yo creo que formular la discusión en estos términos no tiene que ver con la realidad de las relaciones internacionales. Resulta extraño que en un mundo en el que hay una crisis de las estructuras tradicionales de las relaciones internacionales y un socavamiento de los derechos de los Estados pequeños, todo gire en torno a descubrir el salvajismo o la ausencia de la legitimidad política de los Estados más pequeños en otras partes del planeta. En lugar de mirar los problemas de nuestros propios países, ¿por qué Occidente, los políticos occidentales y críticos teóricos liberales necesitan sentirse bien consigo mismos criticando a los gobiernos de otras partes del mundo?

D. A.: Por supuesto, cualquier hecho histórico es precedido por una larga serie de acontecimientos, en la que es muy probable que los actores hayan sido conducidos por sus intereses y, ciertamente, Occidente tiene un largo pasado de brutalidades. Pero parece igual-

mente una caricatura presentar la historia del mundo como idílica, con pueblos viviendo en paz y armonía hasta que “el estúpido hombre blanco” empieza a implicarse. Por supuesto, el hombre blanco es a menudo tan estúpido como cualquier otro hombre. Parte de esa estupidez se manifiesta en los estallidos periódicos de asesinatos masivos. Cuando estos ocurren, instituciones adecuadas deberían llevar a cabo una intervención humanitaria. Hasta ahora, las democracias occidentales tienen un historial muy malo en realizar este tipo de intervenciones. En su exhaustiva revisión de los casos históricos, Nicholas Wheeler destaca tres casos exitosos de intervenciones humanitarias: India en Pakistán (este) en 1971, Tanzania en Uganda en 1979 y Vietnam en Camboya en 1979. Ninguna de ellas fue llevada a cabo por democracias occidentales. Esto indica que sería más adecuado crear instituciones multilaterales con la participación de democracias occidentales, pero no dominadas por ellas.

D. Ch.: Estos tres casos han podido tener resultados positivos desde un punto de vista humanitario, pero también han sido conducidos por intereses nacionales. La idea de que debemos formalizar un derecho o una obligación de intervenir cuando no hay intereses nacionales y sólo porque los Estados tienen el poder de intervenir, que estos tienen el derecho o el deber de intervenir en asuntos de otros países cuando no tienen un interés en la estabilidad o en el futuro de esa región, deja la cuestión en manos de la suerte. Los gobiernos pueden apelar a la opinión pública y decir que están haciendo algo para salvar a los pobres e incivilizados ruandeses, bosnios o sudaneses de Darfur, pero sabemos que estas políticas están más bien motivadas por la imagen de ellos mismos más que por un interés real. Creo que hay un problema en dar derechos: se ha discutido el hecho de que no haya un derecho universal para intervenir o que Estados tengan el derecho de intervenir para impedir la pena de muerte en EEUU. Este supuesto derecho u obligación es una responsabilidad muy peligrosa que asumen las principales potencias porque es narcisista y no atiende al resultado.

Lo mismo sucede con respecto a las políticas en relación a África y a los países no occidentales basadas en discursos de reducción de la pobreza y de políticas éticas, pero que realmente sirven para crear una imagen de Occidente como generoso poseedor de una política de valores y para formar una identidad propia, que le dé un sentido propio de utilidad para la UE y la ONU. La disociación entre los que hacen las políticas y las personas en el terreno cuyas vidas están afectadas inevitablemente conllevará problemas. La idea de que sólo los extranjeros que intervienen pueden resolver los problemas es una locura. En nuestras políticas nacionales nadie le pide a un gobierno que intervenga para resolver los problemas de abuso infantil, violencia callejera o la mejora de la educación. La fantasía de que un poder externo puede resolver todos los problemas por arte de magia sólo existe en la esfera internacional. Si pensáramos en esto en un sentido más político, nos daríamos cuenta de que estos gobiernos ni siquiera son capaces de resolver sus propios problemas internos. Esto debe hacernos pensar dos veces antes de dar a estos gobiernos más derechos y mandatos para intervenir en otros lugares del mundo.

N. Z.: Entonces, ¿cuál es el papel de la ayuda al desarrollo dada por los países desarrollados?

D. A.: Por lo que ha dicho David, la conclusión política más simple es que la ayuda al desarrollo debe ser cancelada. Parece no haber ninguna razón por la que los países occidentales deban dar dinero a los países en desarrollo: es narcisista. El problema de este enfoque es que mira más a las motivaciones que a los impactos. Cualquier acción debida a un interés propio o a mejorar la imagen está bien. No espero de los seres humanos que sean actores completamente altruistas. Incluso si no lo son, el resultado puede ser a veces positivo, por lo que la ayuda al desarrollo no sólo no debe ser eliminada sino que debería aumentarse. El grueso del presupuesto gastado por cualquier gobierno es para propósitos domésticos. Una parte minoritaria del dinero –0,1% EEUU y 0,3% la Unión Europea– se destina a la ayuda al desarrollo. Queda claro que la parte rica del mundo no hace mucho. No es cierto que los países ricos estén especialmente preocupados por lo que pasa fuera; de hecho están principalmente interesados en lo que deben hacer en casa. ¿La pequeña responsabilidad hacia el nivel internacional debería aumentarse o interrumpirse? No debemos olvidar que en el siglo XX, el 75% de las personas que murieron por violencia política fue por violencia política interna, y el 25% por conflictos internacionales. Entonces, yo diría que todavía hay un problema en cómo manejar el poder de los gobiernos para defender su propio pueblo. Esto implica a todos los países, no sólo a los que están en desarrollo; por ejemplo, la Alemania nazi y la Unión Soviética no eran países en desarrollo cuando tuvieron lugar los genocidios.

D. Ch.: Existe la idea de que hay una solución perfecta, y lo único que tenemos que hacer es deshacernos de la política porque el pueblo es capaz de hacer gobiernos responsables y resolver todos los problemas, ya que tiene todas las respuestas. El problema es que el “nosotros” implicado en realidad no existe. Y, actualmente, hay algunos problemas políticos en términos, incluso, de hacer que nuestros gobiernos rindan cuentas a nivel nacional, y mucho más a nivel internacional. Daniele confunde narcisismo con autointerés. La intervención internacional hoy es muy diferente a como era en la Guerra Fría –como un reparto imperialista de recursos o una invasión de Kosovo por los oleoductos o deseando una mayor regulación e intervención en África para explotar los recursos naturales–; creo que queda muy poco de esa anticuada forma de diseño y planificación coherente para regular el control, por lo que en realidad no se reduce a un asunto de autointerés. Si lo fuera, podría dar resultados semi racionales. Estas políticas para África y para otros asuntos internacionales, como el medioambiente, son mucho más narcisistas. Hay gobiernos que intentan evadirse de sus deberes nacionales argumentando que el verdadero problema es el medioambiente.

En relación al interés de los gobiernos en los asuntos nacionales, si se mira la cobertura mediática se podrá ver que la esfera internacional, ya sea en EEUU, Europa o cualquier

otro sitio, ha dominado la prensa a lo largo de por lo menos la última década. En Gran Bretaña, en el único asunto en el que Tony Blair y Gordon Brown tienen credibilidad es respecto a África. Tony Blair lidera la Comisión para África; Gordon Brown no ha logrado una gran reputación por la economía británica o el presupuesto, pero sermonea a los gobiernos africanos sobre la corrupción. Eso no significa que se haya gastado mucho dinero en la esfera internacional, y eso es lo que quiero decir sobre narcisismo. Es pura retórica; se trata de presentarse como un buen gobierno ante los otros países, ya sea de Europa del Este, Asia o África, donde existen gobiernos malos. Hay constantes declaraciones condenando a otros países, y bastante a menudo una falta de voluntad por comprometerse a hacer algo porque siempre se puede acusar a EEUU o a alguien más. La ayuda, en realidad, no se preocupa de los problemas económicos de los Estados africanos y del desarrollo de sus economías e industrias. No es posible que la ayuda al desarrollo pueda ser una solución a estos problemas más amplios.

D. A.: ¿Estás diciendo que debería suprimirse la ayuda al desarrollo?

D. Ch.: Lo que estoy diciendo es que la ayuda al desarrollo no ha demostrado ser efectiva. La gente piensa que la ayuda, a menudo, no ha generado un marco de desarrollo sostenible ni coherente, y que, si políticas económicas serias se preocuparan realmente del desarrollo de África, tendrían un enfoque completamente diferente. Esperar que los gobiernos internacionales asistan racionalmente a otros países es tan ridículo como esperar que desarrollen racionalmente sus políticas nacionales. Es muy difícil para los gobiernos diseñar una estrategia clara porque existe una crisis política al interior de Occidente. Por esta razón, los gobiernos quieren desviar su foco de atención al exterior.

Atendiendo a las nuevas relaciones entre las instituciones occidentales y, particularmente, los Estados africanos es posible darse cuenta de que el problema con la ayuda y la reducción de la deuda es que están vinculadas a compromisos respecto de formas de gobierno, soberanía africana e independencia. La reducción de la deuda es específicamente gestionada a través de nuevas estructuras de internacionalización de los Estados africanos, en las que las instituciones occidentales dictan a los gobiernos africanos dónde gastar el dinero y cómo manejar sus gobiernos. El problema no tiene nada que ver con dar dinero a los países africanos: está en las condiciones políticas con las que este dinero se da. Su principal consecuencia no ha sido la reducción de la pobreza, el desarrollo de África o el aumento de la independencia africana. Por el contrario, ha supuesto la pérdida de la autonomía política de África. Entonces, a pesar de la retórica del empoderamiento y del fortalecimiento de las capacidades, etc., yo sostengo que los nuevos mecanismos de regulación deberían ser rechazados. Y esto no es una crítica al hecho de dar dinero, es una crítica al nuevo entorno elitista y condescendiente, en el que los donantes de ayuda creen que pueden manejar las economías y sociedades africanas mejor que los propios africanos.

N. Z.: Está claro que en la actualidad el sistema internacional descansa en una serie de relaciones de dependencia injustas para muchos. Pero, ¿cómo se podría lograr un sistema internacional más justo?

D. A.: El problema es que estamos todavía en la infancia de una sociedad internacional en la que hay unas pocas potencias que tienen demasiado poder, principalmente EEUU, y en la que debemos encontrar una manera para amaestrarlo. La buena noticia es que parte de Occidente tiene alguna forma de gobierno democrático responsable y la mala noticia es que la responsabilidad es aplicada a nivel interno pero no a nivel internacional. Por esa razón, si queremos tener una sociedad internacional más justa, necesitamos expandir al nivel internacional los mecanismos de equilibrio de poderes que han sido creados de manera exitosa en algunos países. A veces puede funcionar, por ejemplo cuando la Corte Suprema de EEUU decidió que la prisión de Guantánamo es ilegal. Y esa es la forma en la que la sociedad internacional puede construirse. Si los argumentos de David se aplicaran hace uno o dos siglos, se diría que la democracia es imposible, narcisista y una manera de desviar la atención hacia otras cosas. Pero, incluso siendo teatrera y narcisista, la democracia ha hecho por controlar el poder mucho más que otros regímenes políticos. Ahora habría que hacer lo mismo a nivel internacional.

D. Ch.: La idea de la democracia mundial y de aplacar a EEUU es un punto de vista altamente elitista de cómo manejar los asuntos internacionales. Aunque Daniele, al igual que gobiernos occidentales e instituciones internacionales, habla sobre la democracia y su importancia, se puede observar que bajo el excelente plan que señala, falta el pueblo: en realidad se está argumentando que los Estados europeos deberían jugar un rol importante en la sociedad internacional como contrapeso a EEUU, como si los europeos pudieran ser imperialistas e intervencionistas buenos y difundir la democracia o mejores relaciones comerciales que EEUU. Esta visión de cómo domar a EEUU consiste en que la élite europea adopte un papel más agresivo e intervencionista para servir como contrapeso.

N. Z.: Entonces, ¿qué papel debe jugar Europa en este escenario?

D. Ch.: La idea de los buenos europeos *versus* los malos estadounidenses es una vanidad europea. Si miramos las políticas seguidas por la UE, por ejemplo en la ampliación a la Europa del Este, se puede ver que la internacionalización de las estructuras de esos Estados y la imposición de 80.000

D. Ch.:
La UE no
promueve
la
democracia
más que
EEUU

páginas de acervo comunitario socava la soberanía de esos países. La UE no promueve la democracia más que EEUU. Y el argumento de que la UE, de alguna manera, prefiere un capitalismo mejor o que es más ética y moral, es creer al pie de la letra la maquinaria de relaciones públicas y los comunicados de prensa de la UE. Aunque es cierto que la UE es más que un solo Estado, eso no significa que sea una nueva constelación posnacional, como sostendría Habermas, o un actor posmoderno que no persigue ningún interés propio o poder en el mundo, como diría Robert Cooper. Es muy peligroso hablar de domesticar el poder estadounidense de esta manera porque más que enfrentarse a los problemas políticos y a la capacidad del pueblo estadounidense para domar este poder, y a desafiar las políticas del gobierno, las políticas pasan inmediatamente a manos de otras élites. Cuanto más se mira a la denominada democracia cosmopolita, menos sustancia democrática se encuentra.

D. A.: Una sociedad democrática debe estar basada en pesos y contrapesos, y cuantos más mecanismos de equilibrio de poderes hay, mejor es. A veces los pesos y contrapesos provienen de jueces no elegidos y a veces del pueblo y, por supuesto, el pueblo estadounidense debe de hacer más de lo que ha hecho hasta ahora para domar su propio poder. La UE lo ha hecho mejor que EEUU respecto a la democratización de otros países. Tan pronto como la UE acepta un nuevo miembro, como ha ocurrido con la República Checa, Polonia o las repúblicas bálticas, inmediatamente este país pasa a tener los mismos derechos en el condominio europeo. Pronto estos países ostentarán la presidencia rotatoria de la UE por seis meses y tendrán representantes en el Parlamento Europeo. EEUU nunca ha hecho algo así. Si aplicamos este planteamiento, Irak y Afganistán, después de haber sido invadidos por los estadounidenses (y algunos países europeos) deberían de convertirse en los estados 51 y 52 de EEUU. Y, por supuesto, esto no va a pasar. Por tanto, yo veo una diferencia fundamental entre la forma en que EEUU trata condescendentemente a otros países, empujándoles a ser democráticos, y la manera de la UE.

En otras palabras, EEUU utiliza un poder mucho más directo, mientras que la UE, precisamente porque es una unión de Estados, utiliza *subpowers*. Quizá también tenga que ver con que tiene menos capacidad militar y con el hecho de que Europa es una organización cuyo poder está dividido entre diferentes gobiernos nacionales. En cualquier situación internacional, cuanto más poder se tenga, mejor. Y si la UE lograra ser una organización con poder suficiente para contrapesar a EEUU, sería de gran ayuda. Asimismo, sería bueno que existieran organizaciones regionales poderosas en América Latina y en África. En relación a la guerra en Irak, los estadounidenses dividieron a Europa. La mitad de los países europeos decidieron formar parte de la “coalición de países dispuestos” y la otra mitad decidió que no. Fue muy bueno que los gobiernos de dos de los países que participaron en esta coalición –España e Italia– fueron derrocados por las urnas tan pronto como fue posible.

La idea principal de la democracia cosmopolita es que no defendemos una estructura de poder *sobre* otros pueblos sino *con* otros pueblos. En cualquier propuesta de la democracia

cosmopolita siempre se parte de la idea de que las nuevas instituciones deben ser construidas por el trabajo conjunto de los diferentes pueblos. Y estas instituciones deberían representar más a los países en desarrollo que a los países occidentales por el simple hecho de que en los países en desarrollo vive más gente.

D. A.: *Gran Bretaña y Francia han ido muchas veces a la guerra, pero la UE como tal no ha declarado ninguna guerra porque no tiene las instituciones para hacerlo*

D. Ch.: Yo no creo que el poder estadounidense se ejerza siempre de manera más directa que el europeo. Es cierto que EEUU es una potencia militar mayor pero, en realidad, no ha utilizado su fuerza militar tan a menudo. La invasión de Kosovo fue apoyada por prácticamente todos los países europeos, y la guerra en Irak fue apoyada por algunos de ellos. Gran Bretaña es tan feliz de usar su fuerza militar como EEUU. Gran Bretaña ha ido a la guerra al menos tantas veces como EEUU. Pensemos también en las intervenciones francesas y en el rol de Italia en los Balcanes y en Europa del Este. El argumento de que la UE promueve la democracia en la UE y da a Europa una serie de oportunidades, no tiene ninguna evidencia empírica. En los acuerdos para entrar en la UE, los Estados de Europa del Este tienen voto cuando entran a formar parte de la institución, pero no pueden decidir no participar de alguna de las cláusulas expuestas por la UE, por lo que todo el proceso de negociación está en contra de Europa del Este. En los Balcanes, el representante especial de la UE tiene la función de ser el administrador de Bosnia. Y la UE ha estado encantada de dejar que el poder dictatorial –el representante de la UE– deje de lado los políticos e imponga leyes por decreto. Esto hace parecer a la ocupación estadounidense de Irak débil e insignificante.

La idea de que EEUU pueda ser acusado de dividir a los países europeos y crear incertidumbre sobre la política exterior ignora cómodamente los problemas de credibilidad de los gobiernos europeos, y cómo intentarán utilizar la baza de presentación a favor o en contra de la guerra como una forma de reivindicar credibilidad moral. El proceso de estar a favor o en contra de la guerra fue bastante arbitrario y no se puede simplemente acusar a EEUU por ello.

D. A.: Existen claras diferencias entre EEUU y Europa. Por supuesto, Gran Bretaña y Francia han ido muchas veces a la guerra, pero la UE como tal no ha declarado ninguna guerra porque no tiene las instituciones para hacerlo. La única vez que la UE autorizó el uso de la fuerza en la guerra de Kosovo fue a través de la OTAN. El hecho de que no exista un ejército de la UE implica que ésta pueda utilizar unos instrumentos pero no otros.

D. Ch.: Entonces, ¿debería haber un ejército de la UE?

D. A.: No.

D. Ch.: ¿Debería existir un ejército de Naciones Unidas?

D. A.: Sí, posiblemente.

D. Ch.: ¿Y por qué no un ejército de la UE?

D. A.: Porque no es necesario. La UE debería de usar su poder suave porque es mucho más eficaz que el poder duro.

D. Ch.: ¿Y por qué Naciones Unidas sí necesitaría un ejército?

D. A.: Porque en algunos casos de emergencias humanitarias se necesita intervenir con algunas fuerzas. Pero este ejército debería ser diferente de los otros: más bien debería ser una fuerza policial.

N. Z.: **Una de las principales consecuencias políticas de la invasión de Irak fue la reducción de la credibilidad política de la ONU. Los neoconservadores estadounidenses afirman que la ONU está muerta porque no apoyó al poder hegemónico mundial. Por otro lado, otras opiniones sostienen que Naciones Unidas está acabada porque no evitó la invasión de Irak. ¿Tiene la ONU un papel que desempeñar en este siglo?**

D. A.: Naciones Unidas está debilitada porque todavía no ha logrado hacer cumplir su Carta. El Consejo de Seguridad no aprobó la guerra en Irak, pero tampoco la condenó por la simple razón de que EEUU y el Reino Unido son miembros permanentes. La situación es pesimista y, precisamente por eso, la ONU todavía tiene un papel vital que jugar. Su rol aumentará si empiezan a funcionar activamente más fuerzas en el seno de la organización, que algunos países lleven lo público a la ONU de una manera más directa, y que sea más cercana a muchos de los movimientos globales que han sido activos recientemente en cuestiones internacionales. Todas estas acciones son para equilibrar los intentos de las grandes potencias de utilizar a la ONU como un instrumento para su política exterior. Los países en desarrollo han estado hasta ahora bastante divididos y no han conseguido influir tanto como hubieran debido. Los países europeos también están divididos y algunos de ellos tienen un interés en utilizar a la ONU de esta misma manera. De esta forma el *status quo* permanece.

Pero a pesar de todo esto, no creo que el mundo sea mejor sin la ONU. Naciones Unidas continúa siendo un foro donde todo se puede discutir de forma transparente. Y el hecho de que Colin Powell tuviera que ir primero al Consejo de Seguridad para presentar pruebas de las presuntas armas de destrucción masiva en Irak fue un triunfo para la ONU. En política internacional hubo un tiempo en el que Kruschew y Kennedy o Nixon y Brezhnev lo decidían todo. Y, pasados unos meses, un país se posicionaría en el bando occidental; y un país en desarrollo lo haría del lado socialista. Había muchas guerras y muertos y no había ni transparencia ni rendición de cuentas. La gente en EEUU y en Europa no sabía qué hacer y ni siquiera podía oponerse a lo que decidían sus gobiernos porque todo era secreto. Ahora, por lo menos, hay un poco más de transparencia. Cuanto más consigamos utilizar y mejorar la maquinaria de la ONU para la política internacional, mejor irán las cosas.

D.Ch.: La ONU juega un papel vital como cabeza de turco que puede ser acusada cuando las grandes declaraciones finalmente no consiguen nada

D. Ch.: En el pasado la ONU era una organización política. Se preocupaba por los consensos políticos. En realidad no hacía nada a menos que tuviera los medios para ello, por lo que todas las cosas emocionantes ocurrían en habitaciones llenas de humo en las que se reunían los diplomáticos y hacían sus tratos, y en la asamblea de la ONU se obtenían acuerdos insignificantes. Hoy parece ocurrir lo contrario: todo pasa en público, en la asamblea. Parece peculiar para una organización política que se supone que está comprometida en tener un marco de construcción de consensos auténtico. Eso parece haber desaparecido de la ONU. Si cabe, la ONU actúa como una ONG, elaborando grandes declaraciones morales, o como plataforma para que otros hagan declaraciones morales sobre la pobreza, el sida, los derechos de las mujeres y el medioambiente; declaraciones que tienen muy poco que ver con la realidad o con lograr los recursos o voluntad política necesarios. La ONU juega un papel vital como cabeza de turco que puede ser acusado cuando estas grandes declaraciones finalmente no consiguen nada. La imagen de la ONU como un actor que da legitimidad política a procesos que ya no implican ningún marco de negociación auténtico, ni involucran la elaboración de políticas responsables, es algo muy peligroso. El papel de la ONU de legitimar esta pseudopolítica, en la que solo se hacen declaraciones y todo el mundo piensa que está bien, y que quizá en diez años veamos que nada ha cambiado y pensemos en quién es responsable de ello, es problemático porque ahora, más que nunca, necesitamos algún marco de responsabilidad política. Por lo menos en el pasado había un proceso político, y la ONU era un marco legal y político en el que los Estados soberanos asumían la responsabilidad de sus acciones. Hoy, corremos el peligro, de que la retórica se distancie del mundo real.

N. Z.: ¿Qué acciones se pueden tomar para aumentar los poderes y las funciones de Naciones Unidas?

D. Ch.: La ONU no tiene poder como organización independiente: es una asociación de Estados. Es un poco como intentar aumentar el poder de la Unión Europea. Si sus Estados miembros no tienen un consenso de acuerdo sobre las políticas a seguir, la UE no tendrá mucho poder en esa área particular. Quizá la pregunta es: ¿cómo podemos tener un orden internacional claro y estable? Yo creo que el problema es que la política internacional está cada vez más basada en declaraciones retóricas. No se está pidiendo la suficiente responsabilidad a los gobiernos y a las organizaciones internacionales. Por tanto, la única manera de refrenar el reino de fantasía internacional es exigiendo responsabilidades a los gobiernos nacionales y, lamentablemente, no hay soluciones fáciles para reanimar el proceso de reincentivar la implicación de las personas en la política. No hay atajos fáciles.

D. A.: Yo tengo ideas muy claras sobre qué se puede hacer para fortalecer a la ONU. En primer lugar, podríamos intentar tener al menos un embajador de la ONU elegido directamente por los ciudadanos de cada país. Éste no sería simplemente un embajador, sino que sería responsable ante el pueblo. Así, la gente sabría lo que hace la ONU gracias a campañas que presentarían las acciones de la organización, lo que posiblemente despertaría el interés por interactuar con lo que pasa en Nueva York. En segundo lugar, algunas personas, yo incluido, sugerimos crear una Asamblea del Pueblo en la ONU. El movimiento pacifista en Italia ya ha hecho algunas pruebas sobre este asunto. Invitamos a representantes de todo el mundo para que estuvieran presentes haciendo de oposición a los gobiernos. Este parlamento podría estar formado por alrededor de 600 personas, y la mayoría de los diputados vendrían de países en desarrollo. Posiblemente, aunque la ONU fuera un parlamento sin mucho poder, podría actuar como modelo para el público occidental para demostrar que la democracia no es algo que solo existe en Occidente. Occidente debería tener en cuenta lo que diga esta institución cuando tome decisiones que afecten a todos.

Uno de los problemas con las políticas exteriores de los países desarrollados, y que diferencia a Reagan y Bush Jr. y Kissinger y Bush Sr., es que piensan que tener sistemas democráticos a nivel interno les da legitimidad para hacer lo que quieran en política exterior. Creo que hacer las organizaciones internacionales más democráticas sería una buena manera para destruir las ideas retóricas que los presidentes estadounidenses y los políticos europeos presentan a sus ciudadanos: que como son democráticos, sus políticas exteriores también lo son. Eso, por supuesto, no es cierto.

D. Ch.: Resulta sorprendente que un adalid de la democracia la entienda en términos tan vacíos y formales. Los problemas de la democracia, la rendición de cuentas y el ruedo internacional no se van a resolver con más y diferentes elecciones. Lo que se necesitan son ideas

y alternativas políticas. Simplemente intentando organizar el juego de manera diferente y teniendo un embajador de la ONU que va a las escuelas o que la gente vote en elecciones, no se puede cambiar el equilibrio de poder o el equilibrio de relaciones sociales en el mundo, o incluso la percepción de la gente sobre qué es posible o cuáles son las alternativas más sensatas. Creo que es una extraña y peligrosa idea porque solo se acabaría dando más legitimidad a una institución que no lo merece porque seguiría siendo dependiente del consenso político entre sus Estados miembros. Y, peor todavía, teniendo en cuenta que un representante ante la ONU, elegido independientemente, no puede ni siquiera ser miembro del mismo partido político que el gobierno, esto haría que la ONU fuera todavía más un foro retórico sin capacidad para hacer política. La idea de que solo podemos resolver los problemas de política añadiendo diferentes elecciones es simplemente una respuesta burocrática.

D. A.: **Hacer las organizaciones internacionales más democráticas sería una buena manera para destruir las ideas retóricas que los presidentes estadounidenses y los políticos europeos presentan a sus ciudadanos: que como son democráticos, sus políticas exteriores también lo son**

D. A.: Todos los argumentos de David en contra de una Asamblea del Pueblo y de un embajador electo ante Naciones Unidas podrían ser aplicados a cualquier país. Y con el mismo argumento se diría que el primer ministro británico no debería ser elegido y que el parlamento en este país es inútil. Las dos situaciones son las mismas. No existe una clara relación entre institución formal y gobierno sustancial y, a menudo, las dos cosas van de la mano. De una manera imperfecta funcionó en el seno de los países porque logramos tener parlamentos y gobiernos elegidos. Los argumentos en contra de los parlamentos y gobiernos democráticos son precisamente los mismos que David ha mantenido respecto al nivel global. A pesar de estos argumentos, logramos tener democracia en algunos países. Avanzando con innovaciones en el nivel mundial, podríamos plantar algunas semillas que más adelante nos acercarán a la democracia global.

D. Ch.: ¿Cómo sería posible acercarnos a la democracia global? Si tomas tu proyecto seriamente, estarías diciendo que la soberanía estatal no sería relevante y esto crearía un super poder que podría anular los derechos de los Estados. Esto solo puede dar más derechos a la potencia: solo puede reforzar el *status quo*. El sistema internacional está compuesto de Estados. Porque no podemos vivir en un mundo de fantasía en el que todos compartimos los mismos intereses, donde no exista la política. Esas ideas son muy peligrosas.

D. A.: Las estructuras de poder no se destruyen entre ellas. En Italia existieron ciudades-estado en la Edad Media. Como Robert Putnam escribió en 1993, las ciudades-estado

eran muy eficaces hace cinco o seis siglos. Los gobiernos locales son todavía bastante eficaces a pesar de la existencia de gobiernos nacionales. El gobierno nacional no ha logrado destruir los buenos gobiernos de ciudades como Siena o Florencia, entre otros. Por tanto, añadir otra forma de gobierno no implica reducir las formas de gobierno existentes. Por el contrario, las fortalece porque les permite tratar asuntos que estaban fuera de sus competencias.

N. Z.: Antes de terminar, quiero preguntarles algo relacionado con EEUU. Este país es conocido por haber violado el derecho internacional pagando un precio muy bajo. ¿Qué instrumentos serían efectivos para imponer a este país las normas y el derecho internacionales?

D. Ch.: Desafortunadamente no hay ley sin poder y, a menos que tengamos un gobierno mundial capaz de imponer su ley a EEUU, parece poco probable que podamos hacer que EEUU se haga responsable, formalmente, de sus actos, o incluso hablar de la violación del derecho internacional. Este último no puede existir en un mundo unipolar y jerárquico. Un abogado puede decir que algo es en defensa propia y legal mientras que otro dirá que es ilegal porque el derecho internacional siempre ha dependido y ha reflejado las relaciones de poder. El peligro de intentar construir instituciones o nuevas leyes o normas para contener a EEUU es que probablemente triunfarán las relaciones de poder, lo que significará que al final se terminará legitimando el *statu quo*. Más que discutir sobre marcos legales formales y vacíos o un sistema de votación que pudiera ceñir a EEUU, debemos pensar en esto como un problema político, sobre qué argumentos políticos necesitamos para movilizar a la gente para apoyar ideas alternativas.

D. A.: La forma en la que contrarrestar la hegemonía estadounidense no requiere una única solución: debemos contemplar diversos aspectos. Sería bueno vincular a la sociedad estadounidense con la sociedad mundial. Los movimientos globales hacen un buen trabajo creando asociaciones. Necesitaríamos pensar también en la forma de institucionalizar este tipo de vínculos. Una asamblea mundial sería una buena forma porque el pueblo estadounidense también estaría representado en ella y ellos tendrían que explicar sus puntos de vista a sus colegas del resto del mundo. El poder judicial también tiene un papel que jugar. Por ejemplo, si los fallos de la Corte Internacional de Justicia fueran vinculantes, habría claramente un veredicto en contra de actos de invasión.

D. Ch.: ¿Y quién lo implementaría?

D. A.: Nadie

D. Ch.: ¿Cómo serían obligatorios?

D. A.: En política internacional estamos de acuerdo en que no queremos un gobierno mundial que sea más poderoso que cualquier Estado individual. Pero, aun y todo, deberíamos crear un marco de legitimidad porque la legitimidad es parte del poder. Para empezar, el presidente de EEUU debería explicar al pueblo estadounidense por qué tuvo un veredicto contrario a la invasión de Irak. No es mucho pero es mejor que nada.

Violaciones de derechos humanos por integrantes de las misiones de paz de la ONU

Daniela Forte

131

Derechos humanos

DANIELA FORTE

Violaciones de derechos humanos por integrantes de las misiones de paz de la ONU*

Traducción de Leandro Nagore

En 2004 varios medios de comunicación revelaron escándalos de explotación sexual y otras formas de abusos cometidos por integrantes de la misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en el Congo. Pero la situación no era nueva. La ONU ha recibido documentación sobre violaciones de derechos humanos (explotación y abuso sexual) cometidas por integrantes de estas misiones en Angola, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Camboya, Congo, Costa de Marfil, Haití, Guinea, Timor Este, Kosovo, Liberia, Mozambique, Sierra Leona y Somalia. El argumento de que los comportamientos individuales no pueden ser controlados ya no es válido y desde Naciones Unidas se intenta hacer frente al problema. Pero, ¿qué distancia hay de las palabras a los hechos?

Daniela Forte es socióloga y master en Desarrollo y Ayuda Internacional. Es oficial del programa en el Área de Gobernabilidad y Sociedad Civil de la delegación de la Comisión Europea en Pakistán

Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han crecido vertiginosamente desde 1948, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría. La naturaleza de estas misiones también ha cambiado. En sus orígenes, tenían funciones no-militares (monitorear altos al fuego, informar sobre acuerdos de paz, participar en misiones de observación y patrullar y mantener fronteras). Hoy, son misiones más complejas ligadas a la construcción de naciones, a la protección de poblaciones vulnerables y al establecimiento y mantenimiento de la seguridad en entornos posconflicto. Se despliegan en zonas posconflicto con el fin de ofrecer protección a poblaciones amenazadas y para salvaguardar sus derechos. Lo irónico es que en muchos casos es el propio personal de la ONU el responsable de violaciones de los derechos humanos.

* Una versión más extensa de este artículo fue publicada originalmente en *Conflict Trends*, Nº 3, 2006, una publicación sobre resolución de conflictos publicada por el African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) en Durban (Sudáfrica). Se cuenta con autorización para su reproducción.

La ONU conoce este problema desde hace tiempo, pero sólo recientemente que la presión por la cobertura mediática ha tenido un impacto verdadero. En la ONU circulan varios informes, resoluciones y recomendaciones que intentan hacer frente al problema. No obstante, son necesarias acciones inmediatas para poder dar un paso adelante.

En 2000 se hicieron públicos abusos que comprometían a integrantes de la misión de mantenimiento de la paz en Kosovo. Lo que parecía ser un caso aislado en Somalia, ahora surgía como un patrón común de explotación dentro de las misiones de la ONU

Alcance del problema

Según *Peacekeeping Watch*, los casos de violaciones de derechos humanos contra civiles, sobre todo mujeres y niñas, cometidos por integrantes de misiones de mantenimiento de la paz “empezaron a ser conocidos en 1997 respecto de las atrocidades cometidas por miembros de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU en Somalia”.¹ Sin embargo, ya en 1992 y 1993, la misión de la ONU en Camboya había recibido quejas contra la conducta sexual inapropiada de su personal. Entonces el representante especial del Secretario General para Camboya, Yasushi Akashi, respondió que “son cosas de chicos”, y le dio poca importancia al tema.

En 2000 se hicieron públicos abusos que comprometían a integrantes de la misión de mantenimiento de la paz en Kosovo. Lo que parecía ser un caso aislado en Somalia, ahora surgía como un patrón común de explotación dentro de las misiones de la ONU. Las investigaciones realizadas en Kosovo llevaron al descubrimiento de otros abusos sexuales y de la participación de integrantes de misiones de mantenimiento de la paz en redes de trata de mujeres y de niñas obligadas a prostituirse. Aunque la compra de servicios sexuales a prostitutas por parte de integrantes de estas misiones sea reconocida como algo común,² la participación de este personal en la trata de mujeres y niñas es menos corriente pero igual de preocupante. Según Amnistía Internacional, “la trata de mujeres y niñas para obligarlas a ejercer la prostitución es un abuso a los derechos humanos, incluyendo el derecho a la integridad física y mental. Viola los derechos de las mujeres y niñas a la libertad y a la seguridad de su persona, y podría incluso violar su derecho a la vida. Expone a las mujeres y las

¹ Ver www.peacewomen.org/un/pkwatch/aboutpkwatch.html

² El uso de los “servicios” de una prostituta no sólo es habitual, sino que es justificado por comentarios como “es parte de la naturaleza del hombre”, “los hombres están solos y aburridos”, “algo de diversión es necesaria para poder hacer frente a las estresantes situaciones vividas”, etc.

niñas a una serie de abusos a los derechos humanos por parte de aquellos que se dedican a la trata, y de aquellos que compran sus servicios”.³

El secretario general, Kofi Annan, solicitó un informe para evaluar la efectividad de los esfuerzos de la ONU para el mantenimiento de la paz. Aunque las principales motivaciones del informe apuntaban a los fracasos asociados con Srebrenica y Ruanda,⁴ la información sobre las violaciones de derechos humanos por parte de miembros de estas misiones también socavaba la imagen de las mismas.

Los resultados de la evaluación, conocida como *Informe Brahimi*, se presentaron en agosto de 2000.⁵ Éste incluye varias críticas al modo de implementación de estas operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), y presenta numerosas recomendaciones. Sin embargo, no hace ninguna referencia explícita a las violaciones de derechos humanos por aquellos que se suponía debían mantener la paz y la estabilidad como parte de su mandato. Tan solo “hace hincapié en la importancia de impartir formación al personal militar, de policía, y al personal civil en cuestiones de derechos humanos y en las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario”, mientras que al mismo tiempo elogia el Boletín del Secretario General del 6 de agosto de 1999.⁶ Este boletín describe el trato previsto por el personal militar de una fuerza de la ONU hacia los civiles y personas no combatientes, prohibiéndose actos como la violación, la prostitución forzada, y toda forma de acoso y humillación sexual.⁷ No obstante, los miembros de las fuerzas de la ONU no están sujetos a este boletín.

Dos meses después de presentarse el *Informe Brahimi*, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad.⁸ Este documento está dirigido a los Estados miembros, al Secretario General y a las partes involucradas en conflictos armados para que tomen medidas especiales para proteger a las mujeres y a las niñas de la violencia de género, y para enjuiciar a las personas responsables.⁹

³ Amnistía Internacional, *So does it mean that we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*, 2004. En <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR700102004>

⁴ En Srebrenica se produjo una masacre de 8.000 musulmanes bosnios tras el derrumbe de la zona designada de seguridad por la ONU. En el genocidio ocurrido en Rwanda en 1994 murieron más de 800.000 personas.

⁵ *Informe Brahimi*. Documento ONU A/55/305-S/2000/809.

⁶ Documento ONU ST/SGB/1999/13. Boletín del Secretario General sobre “Observancia del Derecho Internacional Humanitario por las Fuerzas de Naciones Unidas”.

⁷ Se hace mención especial a las “mujeres (quienes) estarán especialmente protegidas de tales ataques, sobre todo contra la violación, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque indecente”, y los “niños y niñas (quienes) serán el objeto de un respeto especial y que estarán protegidos contra todo tipo de ataque indecente”. (Puntos 7,3 y 7,4).

⁸ Resolución del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad. Documento ONU S/RES/1325, 31 de octubre de 2000. Sobre esta tema, ver Carmen Magallón Portolés, “Mujeres en los procesos de paz: Resolución 1325”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2004, N° 87, pp. 97-104 (N. de la Ed.).

⁹ La resolución seguía algunas de las recomendaciones de la Declaración de Windhoek y del Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz, de mayo de 2000.

Ese mismo año algunos integrantes militares de la Misión de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea se enfrentaron a cargos por conducta sexual inapropiada. Nacionales de Italia, Dinamarca y Eslovenia fueron expulsados por mantener relaciones sexuales con menores de edad. Entretanto, en Kosovo, varios soldados estadounidenses fueron disciplinados por su papel en los abusos contra la minoría étnica albanesa en el marco de su trabajo de mantenimiento de la paz. Por otra parte, civiles estadounidenses, integrantes de la Misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina eran investigados por la trata de mujeres y niñas, un escándalo en el que también estaban implicadas tropas militares de Jordania, Pakistán y Alemania.

A finales de 2001, las alegaciones de explotación sexual de refugiados por parte de trabajadores de asistencia humanitaria en África occidental ilustraron un nuevo tipo de abusos. Integrantes de las OMP de la ONU fueron acusados de intercambiar el acceso a los escasos recursos de emergencia por sexo. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de Naciones Unidas realizó una investigación y presentó un informe al Secretario General en octubre de 2002.¹⁰ Aunque el informe destacaba que “no pudieron verificarse las historias sobre las que informaron los consultores”, añadía que “la explotación sexual de refugiados es un problema real”, por lo que se creó un Grupo de Trabajo para la protección contra la explotación y el abuso sexuales en las crisis humanitarias. Tras esto, la Asamblea General solicitó al Secretario General la implementación de medidas compensatorias y preventivas contra la explotación y abusos sexuales (EAS) en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, “divulgando en cuanto sea posible su boletín sobre la explotación y el abuso sexuales”.¹¹

Las prohibiciones específicas se establecieron en octubre de 2003 en un Boletín del Secretario General. Entre otros, define los términos “abuso sexual” y “explotación sexual” considerándolos graves actos de conducta inapropiada, prohibiendo la actividad sexual con menores de edad y el intercambio de dinero, empleos, bienes, servicios o asistencia por sexo, etc.¹² Sin embargo, meses después, nuevos titulares en todo el mundo anunciaban otro escándalo en el que estaba involucrado personal de la ONU en una misión de mantenimiento de la paz –esta vez en el Congo–.¹³ El “escándalo del Congo” definió una nueva

¹⁰ Informe del Secretario General sobre “Las actividades de la OSSI. Investigación de la explotación sexual de refugiados por parte de trabajadores de asistencia humanitaria en África occidental”. Documento ONU A/57/465, 11 de octubre de 2002.

¹¹ Investigación de la explotación sexual de refugiados por parte de trabajadores de asistencia humanitaria en África occidental. Documento ONU A/RES/57/306, 22 de mayo de 2003.

¹² Documento ONU ST/SGB/2003/13. El boletín también intenta desalentar las relaciones entre los trabajadores y los receptores de la ayuda; exige que el personal informe sobre cualquier preocupación o sospecha relacionada con la violación de disposiciones incluidas en el boletín; obliga al personal de la ONU a apoyar y desarrollar sistemas que creen un entorno libre de la EAS, y establece que estos y otros tipos de comportamiento que puedan considerarse explotación o abuso sexual pueden motivar acciones administrativas o disciplinarias, incluyendo el despido sumario. Este boletín sólo es de aplicación para el personal de la ONU (y no para tropas de países que contribuyan con efectivos a la misión, policía civil o contratistas independientes).

fase en cuanto a la actitud de la ONU ante este problema: una política de tolerancia cero ante la explotación y el abuso sexuales.

El “escándalo del Congo” definió una nueva fase en cuanto a la actitud de la ONU ante este problema: una política de tolerancia cero ante la explotación y el abuso sexuales

La violencia de género como violación de los derechos humanos

Cuando la violación de los derechos humanos se asocia a la violencia sexual o al abuso sexual, el género es uno de los factores que incrementa significativamente la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas.

La violencia de género es una transgresión de los principios incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Entre otros, refleja el incumplimiento de los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad (art. 3), a no estar sometido a esclavitud o servidumbre (art. 4), a no estar sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5), a circular libremente (art. 13), etc.¹⁴ También implica la violación de otros instrumentos internacionales.¹⁵

Según la Asamblea General de la ONU, la violación de los derechos humanos de las mujeres “no se limita a actos perpetrados o directamente consentidos por los gobiernos, más bien los gobiernos incurren en una responsabilidad social y política por actos cometidos por terceros si no han tomado las medidas necesarias para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia”.¹⁶ Sin embargo, ¿quién es responsable de los actos cometidos

¹³ La explotación y el abuso sexuales tomaron la forma de intercambios de sexo por dinero (con una media de uno a tres dólares estadounidenses por encuentro), comida o empleos, pedofilia, violación y “violación disfrazada de prostitución” (casos en los que niñas y mujeres aseguraron que fueron violadas y luego se les ofrecía comida o dinero para dar a la violación la apariencia de transacción consentida). Ejemplos dados por el Príncipe Zeid Al-Hussein en su estudio de marzo de 2005 (A/59/170).

¹⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Documento ONU A/RES/217A III, 8 de diciembre de 1948.

¹⁵ Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Documento ONU G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N.GAOR Supp. (No. 16) at 49, Doc. ONU A/6316 (1966), 993. U.N.T.S. 3); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, Doc. ONU A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (A/RES/39/46); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (A/RES/ 34/180); la Convención sobre los Derechos del Niño (A/RES/44/25); la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (S/RES/1325); la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (A/RES/48/104).

¹⁶ Nieves Rico, *Gender-based violence: A human rights issue*, Women and Development Unit, ECLAC, LC/L.957, Chile, 1997, p. 15.

por integrantes internacionales de misiones de mantenimiento de la paz desplegados en países en situación de posconflicto?

Los actos de EAS pueden constituir violaciones del derecho internacional humanitario, de leyes internacionales sobre derechos humanos o de ambos. En todo caso, los instrumentos internacionales “sólo son aplicables a los Estados que los han ratificado y no a las organizaciones intergubernamentales a las que podrían pertenecer estos Estados”.¹⁷ En este sentido, la ONU no está sujeta a los tratados internacionales.

Además, las OMP suelen estar formadas principalmente por tropas y observadores militares internacionales, que representan cerca del 75% del personal de las 15 operaciones desplegadas en la actualidad por todo el mundo. Sin embargo, vincular los abusos cometidos con la naturaleza de las misiones y la proporción mayoritaria de personal militar sería un error. La policía civil y el personal civil de las OMP también han sido acusadas de distintos abusos contra la población local. La diferencia radica en que los procedimientos utilizados por Naciones Unidas para investigar y castigar casos contra el personal militar y la policía civil son distintos de los seguidos para los casos contra civiles.

Para el personal militar y la policía civil la pena relativa a las conductas sexuales inapropiadas está en manos de los tribunales militares y/o sistemas judiciales del país que los envía; la pena se determina según se juzguen crímenes similares en el sistema legal nacional. De la ONU sólo dependen las sanciones a su propio personal, que en casos de comportamientos abusivos puede decidir imponer medidas disciplinarias, incluyendo la repatriación (junto con el envío del caso a las autoridades judiciales nacionales para su posterior enjuiciamiento criminal) y el despido sumario.

Por otra parte, existe una percepción general de que “el influjo de un gran número de hombres extranjeros sin pareja¹⁸ a sociedades posconflicto se suele asociar con un incremento en los casos de prostitución y de violencia de género”.¹⁹ Los motivos que se podrían esgrimir serían que:

¹⁷ Comentarios del Secretario General sobre el informe de la Dependencia Común de Inspección, “La administración de la justicia en las Naciones Unidas”. A/55/57 Add.1, 16 de agosto de 2000.

¹⁸ Se habla de hombres por tres motivos. En primer lugar, porque los hombres representan el 99% del personal militar, el 96% de la policía civil y el 70% del personal civil internacional en las actuales OMP (datos de marzo de 2006, nota informativa del DOMP ONU). En segundo lugar, porque aunque las mujeres también pueden cometer abusos, los hombres son los más mencionados en casos de EAS con mujeres y niñas locales. En tercer lugar, porque se reconoce la existencia de una “cultura hipermasculina” entre el personal de las OMP.

¹⁹ Refugees International, *Must boys be boys? Ending Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Missions*, 2005. En www.refugeesinternational.org/content/article/detail/7056/

- a) Las situaciones anormales en las que se incorporan las misiones de mantenimiento de la paz alteran el comportamiento “normal” al dejar de ser aplicables las normas comunes y, a veces, la apreciación de que no existe un sistema legal operativo genera una percepción de posible impunidad.
- b) Estar en posiciones de poder (controlando el acceso a bienes, trabajos, servicios) en contextos de inestabilidad y debilidad institucional podría llegar a entenderse como una “luz verde” al ejercicio abusivo de este poder.
- c) El despliegue de personas con poco conocimiento o comprensión de las culturas locales y de la situación de crisis humanitaria ligada a las OMP no favorece la generación de empatía hacia la población local ni la sensibilidad ante su sufrimiento.

Reacción de la ONU tras el “escándalo del Congo”

Tras el “escándalo del Congo”, la ONU adoptó nuevas medidas.²⁰ Sin embargo, la más importante fue a raíz de una solicitud realizada por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz al Secretario General: la realización de un informe con recomendaciones sobre la EAS por integrantes de OMP de la ONU.²¹ En julio de 2004, el príncipe Zeid Ra’ad Zeid Al-Hussein, representante permanente de Jordania,²² fue convocado para dirigir la realización del informe.

El *Informe Zeid* fue presentado en marzo de 2005 y supuso el primer estudio completo sobre las misiones de mantenimiento de la paz realizado tras las revelaciones de conductas sexuales inapropiadas por parte de integrantes de OMP de la ONU. El análisis del problema y las recomendaciones que se ofrecen –dirigidas a la Secretaría y a los Estados miembros– se centran en cuatro temas principales: las normas de conducta y reglas en vigor; el proceso de investigación; la responsabilidad de la organización, la jefatura y la comandancia; y la responsabilidad disciplinaria, financiera y penal individual.²³

²⁰ En marzo de 2004, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) presentó oficialmente a todos los países que contribuyen a las OMP una compilación de “Directivas y directrices disciplinarias para toda categoría de personal empleado en OMP y otras misiones sobre el terreno”. En abril de 2004 se presentó un informe del Secretario General sobre “Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales”. El informe resaltaba datos sobre la incidencia de casos de explotación y abuso sexuales en el seno de la ONU y sobre los esfuerzos en marcha para prevenir tales actos. También describía el progreso realizado en el desarrollo de directivas e instrumentos para establecer un proceso de presentación de informes que responda a las necesidades de las víctimas y para promover una cultura de rechazo hacia la EAS (A/58/777).

²¹ Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo en el período de sesiones sustantivo de 2005. Documento ONU A/59/19, 1 de marzo de 2005.

²² El príncipe Zeid es el representante permanente de un país que contribuye significativamente a las OMP con tropas militares y policías, y que a su vez trabajó como personal civil durante dos años (1994-1996) en la misión de la ONU en Bosnia-Herzegovina.

²³ Las recomendaciones incluyen: la unificación de las normas contra la EAS para todas las categorías de personal de las OMP; crear un procedimiento investigador profesional junto con modernos métodos científicos de identificación; establecer

El informe fue bien recibido por el Secretario General, por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y por varias ONG de derechos humanos.²⁴ A su vez, el Consejo de Seguridad celebró su primera reunión pública sobre EAS en la que expresó su profunda preocupación por este problema, lamentando que “el historial distinguido y honorable de logros de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz se haya visto manchado por los actos de unas pocas personas”.²⁵

Por otra parte, la Asamblea General aprobó un borrador de resolución para llamar urgentemente a los Estados miembros a que tomaran medidas para eliminar la EAS en las OMP.²⁶ Con él “respaldó las propuestas, recomendaciones y conclusiones de la segunda sección del informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo sobre la continuación del período de sesiones de 2005 (Documento ONU A/59/19/Add.1)”.²⁷

En un debate general ante la sesión de 2006 del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, diferentes Estados se refirieron a las medidas tomadas para combatir la EAS, que incluyen la creación de unidades de control disciplinario en la sede de la ONU y en las misiones de mantenimiento de la paz, el desarrollo de un modelo revisado de Memorando de Entendimiento entre los Estados que contribuyen con tropas y la ONU, además de una estrategia completa para ayudar a víctimas de la explotación y el abuso sexuales por parte de personal adscrito a misiones de mantenimiento de la paz.²⁸

una serie de medidas organizativas, de gestión y de mando para hacer frente a la EAS; asegurar que el personal que cometa actos de EAS sea hecho responsable individualmente mediante acciones disciplinarias adecuadas, y que sea responsable financiero por los daños que haya causado a sus víctimas y responsable penalmente si el acto en cuestión supone un crimen según la ley aplicable.

²⁴ Las ONG tienen un papel importante en la denuncia y documentación de las violaciones y en el monitoreo de los cambios iniciados, presentando recomendaciones y presionando para poner fin a este tipo de actos. Refugees International, Save the Children, Amnistía Internacional y ACCORD han presentado informes relativos a este tema.

²⁵ Declaración de la Presidenta del Consejo de Seguridad en relación con el examen de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Documento ONU S/PRST/2005/21, 31 de mayo de 2005.

²⁶ Asamblea General (Cuarto Comité). Revisión completa de una estrategia para eliminar futuros casos de explotación y abuso sexual en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Documento ONU A/C.4/59/L.20, 13 de abril de 2005.

²⁷ Cuarto Comité aprueba borrador de resolución pidiendo acción por parte de los Estados miembros para poner fin a la explotación sexual y otras formas de abuso en las operaciones de mantenimiento de la paz. Comunicado de prensa GA/SPD/310, 18 de abril de 2005.

²⁸ Debate General de la Sesión de 2006 del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Nueva York, 26 a 27 de febrero de 2006. Comunicados disponibles en

www.peacewomen.org/un/pkwatch/Events/C34/2006/general_debate.html

Otras medidas adoptadas han sido: la creación de “zonas de acceso prohibido” y la obligación de cumplir con un toque de queda a medianoche para todo personal de la ONU; el nombramiento de una Representante Especial del Secretario General para liderar la misión en Burundi; la inclusión de asesores de género en misiones de evaluación y dentro de las OMP; o el fortalecimiento de políticas y directivas sobre EAS en misiones.

Viejo problema, nueva preocupación

El abuso y la explotación sexual cometidos por personal de OMP no es un problema nuevo. Sin embargo, hay una preocupación creciente además de una atención y trato renovados por parte de los medios de comunicación y la sociedad civil. Las comunicaciones y las tecnologías de la información que nos permiten saber lo que está ocurriendo incluso en las partes más remotas del mundo, o la mayor capacidad de las ONG vinculadas a la promoción de los derechos humanos, son algunos motivos que lo explican.²⁹ Pero además destaca otro cambio reciente.

Considerar los crímenes de abuso sexual como actos políticos es un concepto relativamente novedoso.³⁰ Esto no quiere decir que los abusos cometidos por el personal de las OMP puedan compararse con, por ejemplo, las campañas de violaciones masivas perpetradas por grupos étnicos contra la población femenina de sus rivales. Pero, la elevada incidencia de violencia contra mujeres y menores sufrida por comunidades locales durante los conflictos podría llevar a cierta aceptación de comportamientos violentos y/o de explotación contra ellos, lo cual no excluiría al personal de las OMP.

El contexto de violencia (sexual) repetida en situaciones posconflicto en las que se despliegan OMP eleva el sentido de concientización de la comunidad internacional que exige acción cuando estos actos son cometidos por aquellos que han sido enviados para proteger a las poblaciones más vulnerables.

En este sentido, la implementación efectiva de la Resolución 1325 podría ser una de las formas para eliminar los actos de EAS por parte de personal de OMP. La Resolución llama a la incorporación de una perspectiva de género en las OMP. Traducir esta perspectiva a la práctica podría conllevar cambios en el comportamiento del personal de las misiones de la siguiente manera:

Considerar los crímenes de abuso sexual como actos políticos es un concepto relativamente novedoso

²⁹ Un tercer posible motivo que explicaría el mayor grado de atención hacia estos actos podría también estar vinculado a la mayor apertura de la ONU para debatir cuestiones internas. Sin embargo, no consideramos que las violaciones de los derechos humanos por parte de personal de la ONU (o personal ligado a las actividades de la ONU) pueda considerarse como un asunto interno. Por ello apoyamos la plena participación de diferentes actores para prevenir estos actos y para castigar a los que los perpetraron.

³⁰ Inger Skjelsb, "Sexual violence in times of war: A new challenge for peace operations", en Louise Olsson y Torunn Tryggestad (eds.), *Women and International Peacekeeping*, Frank Cass, Londres, 2001.

- Los mandatos delimitan la autoridad para actuar durante una OMP. Introducir mandatos sensibles al género –con referencia a códigos de conducta, al Boletín del Secretario General sobre EAS y con una mención específica al respeto de los derechos humanos– permitiría definir las responsabilidades y restricciones con mayor claridad.
- La actitud del liderazgo influye en el conjunto de una OMP. Los altos mandos deberían comprometerse efectivamente con la igualdad, la igualdad de oportunidades, y la política de “tolerancia cero” respecto de la EAS, lo cual incidiría sobre la cultura de las misiones y su capacidad para enfrentarse a estos problemas.
- La inclusión de unidades de género en todas las misiones aseguraría una valoración de las distintas implicaciones de las políticas implementadas por las OMP para mujeres y hombres; además servirían para monitorear sistemáticamente e informar sobre violaciones a los derechos humanos.
- Las mujeres tienen un papel que desempeñar en las OMP. Incrementar su número llevaría, por ejemplo, a promocionar un entorno que desalentaría la explotación sexual y el abuso (creando un entorno más similar a uno “normal”, pues un entorno masculino al 100% es un “contexto anormal”), además de promover un medio más cómodo y de confianza para víctimas de violaciones sexuales que solicitan ayuda o presentan su denuncia, etc.; y tendría un efecto de vigilancia respecto del personal masculino.
- Es necesaria una formación sensible al género antes y después del despliegue, que debería estar ligada a otros tipos de formación: VIH/sida, códigos de conducta, etc., y contextualizada según la misión, lo cual incidiría en una mayor sensibilidad hacia la violencia de género y en un mayor conocimiento de su alcance y de su prevención.
- Habría que establecer instrumentos de información y penalización transparentes en el seno de la ONU, y asegurar la disponibilidad de sistemas de denuncia de fácil acceso para la población local.
- Deberían incorporarse requisitos sensibles al género en los Memorandos de Entendimiento con los Estados que contribuyen con personal, además de nuevas normas relativas al “bienestar” del personal durante las OMP. Esto aseguraría un entendimiento claro y común respecto de lo que se considera “comportamiento correcto”. Además, habría que crear instrumentos de monitoreo de conductas inapropiadas, garantizar la responsabilidad de los perpetradores de violaciones y mejorar el bienestar del personal (salarios decentes, periodos de descanso, apoyo psicológico, etc.).

La comunidad internacional cuenta con instrumentos para contener la explotación y el abuso sexuales por parte de personal de OMP. Sin embargo, es más fácil obtener firmas y redactar documentos que lograr los medios para implementar estas nuevas políticas eficazmente. Para fortalecer las medidas de prevención y castigo de violaciones de los derechos humanos se necesitan decisiones políticas. Pero, ésta no es una cuestión política sino un reto moral. Como tal, existe un imperativo moral que requiere invertir todos los recursos disponibles para lograr el éxito.

Nosotros, los pueblos de Europa de Susan George 145
Alberto Piris

**Weapons of Terror Freeing the World of Nuclear,
Biological and Chemical Arms** de The Weapons of Mass
Destruction Commission 148
Ricardo Arredondo

Rescuing Afghanistan de William Maley 151
Nuria del Viso

América Latina y la Unión Europea de Christian Freres
y José A. Sanahuja (coords.) 153
Paola Wächter

Mujeres en pie de paz de Carmen Magallón 156
Rosa Salgado

**Los Objetivos del Milenio: movilización social y
cambio de políticas** de Plataforma 2015 y Más 157
Leticia Casañ Jensen

NOSOTROS, LOS PUEBLOS DE EUROPA

Lecciones francesas para repensar Europa

Susan George

Icaria, Barcelona, 2006

174 páginas

Las poco comprensibles, muy molestas y en apariencia absurdas normas a las que deben someterse los europeos que deciden viajar en avión han llevado a muchos ciudadanos de la Unión Europea a preguntarse por qué razón los burócratas asentados en Bruselas les someten a tales vejaciones en los aeropuertos. Ignoramos por qué han decidido que sea 100 ml (y no 50 ó 125) el volumen máximo de los líquidos acarreados en el equipaje de mano; por qué nos vemos obligados a descalzarnos, a atravesar el arco detector con el cinturón en la mano y sujetándonos los pantalones en humillante postura... A exhibir nuestras pertenencias más íntimas y privadas, nuestras medicinas y cosméticos, nuestros achaques y debilidades, en suma, ante un impasible funcionario estatal que, en teoría, vela por nuestra seguridad. ¿Por qué todo eso? ¿Por qué?

Son muchos los europeos que no entienden por qué, si los atentados terroristas sufridos en Londres y Madrid tuvieron como objetivo las líneas locales de metro y tren, las nuevas normas no se aplican a esos medios de transporte colectivo sino solo a los transportes aéreos: ¿porque en EEUU se ha decidido así? Entre secretos comités e incertidumbres públicas surge una nueva legislación europea que a todos afecta, dictada por unos organismos lejanos y –al parecer– democráticamente irresponsables, y de la que solo se filtra, como justificación, que ha “sido experimentada por los americanos (*sic*)” con cierto éxito. ¿Dónde se han publicado los debates parlamentarios que hayan conducido a su aprobación? ¿Dónde están las razones que demuestren que ahora gozamos

de mayor seguridad que antes? ¿Cómo se han valorado las consecuencias de todo tipo que tal legislación puede generar en numerosos ámbitos –sociales, económicos, comerciales– de la vida europea? ¿Se ha tenido en cuenta el impacto moral que esas normas producen en la intimidad y la dignidad de los viajeros? ¿Se ha comprobado que éstos están decididos a sufrirlas porque se saben ahora mejor protegidos? ¿O es que están simplemente resignados y abdican –por no enfrentarse con un sistema que tienen por remoto y hostil– de su derecho a exigir responsabilidades a los gobernantes?

No hay respuestas a esas preguntas. Usted, habitante europeo, residente en Madrid o Londres, que hace poco tiempo vio arder los vagones del metro o explotar los trenes de mercancías, sigue viajando en ellos como lo hacía antes, pero, en cambio, ¡cuidese mucho cuando tenga que viajar en avión, porque fueron aviones los que derribaron las Torres Gemelas neoyorquinas! Excelente ejemplo de la nueva lógica europea.

Si a pesar de todo lo anterior se siente usted todavía europeo, pero desearía ser europeo de otro modo, el libro que aquí se comenta ha sido escrito especialmente para usted. No lo dude y aborde su lectura con entusiasmo. Este es el libro que, desde una visión francesa –la de los franceses que votaron “no” al Tratado para una Constitución Europea (TCE), no porque no quisieran más Europa sino porque desean una mejor Europa–, se pone en manos de los lectores de habla española que deseen estar más informados sobre la Europa posible y, por tanto, convertirse en ciudadanos peligrosos, precisamente por estar mejor informados. “La ignorancia es pan bendito para los neoliberales y socioliberales”, afirma la autora, cuando manifiesta que las élites dirigentes europeas consideran que la abstención en las elecciones que se convoquen sobre cualquier asunto es un verdadero regalo para aquéllas: “La capacidad del ciudadano de meterse en lo que le atañe debe ser reducida; es lo que prefieren los poderosos. Cuanto más lejano parez-

ca un sujeto, más abstracto, más inhumano, tanto mejor”.

No solo ignoramos pues los motivos y razones de la nueva legislación aplicable al transporte aéreo, sino que se nos oculta casi todo, incluido lo más esencial. A esta tendencia a la ocultación no fue ajena la redacción del ahora congelado TCE, producto refinado y poco comprensible, fruto de unos oligarcas –un grupo de 105 “constituyentes” designados, no elegidos democráticamente– desconectados de la realidad de los pueblos europeos. Ocultación que se multiplica tras un texto de difícil interpretación, diseñado quizá a propósito para desalentar los esfuerzos por someterlo a cualquier crítica.

No me resisto a reproducir, para regocijo del lector, cómo Susan George recuerda la autopsia del presidente de la comisión constitucional, el controvertido Valéry Giscard d'Estaing, al afirmar que se había logrado “un texto fácilmente legible, límpido y bastante bien escrito: lo digo así, con total soltura, porque fui yo el que lo redactó”. Para resaltar la vanidad de tan ínclito personaje, la autora reproduce acto seguido un fragmento del artículo III-192, 2, c, ejemplo de esa legibilidad que entusiasma al ex presidente francés:

c) contribuir, sin perjuicio del artículo III-334, a la preparación de los trabajos del Consejo a que se refieren el artículo III-159, los apartados 2, 3, 4 y 6 del artículo III-179, los artículos III-180, III-183 y III-184, el apartado 6 del artículo III-185, el apartado 2 del artículo III-186, los apartados 3 y 4 del artículo III-187...

Sirva lo anterior como ejemplo del foso, difícilmente franqueable, que separa a la burocracia europea de sus ciudadanos, y que la aprobación del citado TCE probablemente hubiera contribuido a ensanchar.

La tesis de Susan George es implacable. Para ella, el objetivo fundamental de los sectores poderosos es “la transferencia de riquezas hacia ellos mismos; la desconfianza al pueblo y

el odio a la democracia, son los pasos obligados para lograrlo”. De nuevo interviene Giscard d'Estaing, entrevistado en la prensa internacional: “Me decepcionó que [en el texto del TCE] se haya dedicado tan poca atención al pueblo. Muy poca... percibo una demanda que proviene del pueblo y nosotros tendríamos que ir a su encuentro, hacer la mitad, o al menos un tercio del camino, pero no lo hemos hecho... No se puede construir una sociedad únicamente sobre la base de los intereses, es necesario un mínimo sentimiento de pertenencia”.

Según Susan George, esta ausencia del pueblo en el texto constitucional se debe a que el pueblo europeo “no tenía estrictamente nada que hacer ni con esta Constitución ni con esta Europa que el texto pretendía regentar. El primer derecho y el primer deber de un pueblo es callarse. Debe contentarse con lo que sus amos, en su bondad y sabiduría, quieran darle, o sea, poca cosa”.

No era pues una Constitución para el pueblo, y franceses y holandeses, con su rechazo, hicieron sonar el clarín de alarma que se escuchó en toda Europa. Ella opina que la dosis democrática tibiamente admitida en el TCE quedaría solo relegada a cuestiones secundarias: “En cambio, todo lo que concierne a las opciones económicas, la fiscalidad o la moneda, el empleo, la situación de los asalariados, la política social, todo lo que tenga que ver con la guerra o la paz, debe ser apartado de los ciudadanos y sus maléficas interferencias”.

No se limita Susan George a repudiar el TCE sino que abre un amplio espacio a la construcción de esa “otra Europa”, a la que dedica una parte sustancial de su trabajo. Con suficiente claridad, y no sin cierto apasionamiento, responde primero a las dos cuestiones ¿por qué construir Europa?, ¿cómo hacerlo desde nuevos parámetros?, y establece lo que denomina los “grandes principios”, en número de doce.

Es aconsejable una breve alusión a estos principios porque sustentan una idea de Europa distinta a la que proponía el TCE. He aquí el primero de ellos: “El objetivo superior de la Unión

es el bien común". No es simple palabrería demagógica. El bien común, según la autora, está formado "por el progreso social, cultural y democrático; por el pleno empleo, la protección social y los servicios públicos de calidad; por la solidaridad entre los ciudadanos y los pueblos, la salvaguardia del medio ambiente y la igualdad entre hombres y mujeres", sin que sean éstos los únicos factores sino solo algunos de los más destacados. Y, en contraste, insiste en que la "competencia" no debería ser uno de los objetivos de la Unión —como figura en el texto rechazado por Francia y Holanda— sino un simple medio, que a veces puede ser útil y a veces no. Insiste: "Este término [la competencia] no debe figurar entre los objetivos de la Unión, ni en ningún artículo de un texto". Como se observa, la diferencia de conceptos es esencial, la discrepancia, radical.

En otros principios se hace alusión obligada al ya comúnmente aceptado "déficit democrático" de la Unión Europea, y a las no menos importantes "cooperaciones reforzadas" que permitirían salir del estancamiento en que una Europa tan ampliada y reampliada parece propensa a caer. Es también obligado pensar que las políticas de defensa y seguridad habrían de ser "decididas únicamente por los europeos", cosa que el TCE soslayaba y vinculaba a EEUU a través de la OTAN. Por último, se insiste en el principio de que "cualquier texto futuro es revisable", ya que una Constitución no es algo inamovible que determine incluso el rumbo de futuras generaciones, sino algo que debe ser suficientemente fluido para adaptarse a las circunstancias de cada momento. Aunque no lo diga Susan George, se aprecia también en la actual política española un exceso de precauciones a la hora de modificar textos constitucionales, que uno no duda en comparar con la ciega reverencia que exigen algunos libros tenidos por sagrados.

No es anecdótico resaltar que la alusión más concreta a España que se encuentra en el libro comentado es el irónico recuerdo al ministro de Justicia español que, antes del referén-

dum llevado a cabo en nuestro país, declaró: "No tenemos necesidad de leer la Constitución Europea para saber que es buena", según cita de un diario británico. Las dudas y vacilaciones ante el TCE experimentadas en los partidos socialistas —español y francés— no pasan desapercibidas para la autora, que las critica en profundidad.

Digamos, para concluir, que hay que reconocer —con Susan George— que "un viento nuevo sopla desde ahora en Europa gracias al 'no' de Francia". Si serán muchos o pocos los europeos que gracias a esto lleguen a cambiar de opinión, es cosa que el tiempo solo lo confirmará o desmentirá. Pero, en opinión de quien firma estas líneas, la lectura de este último libro publicado en España por Susan George servirá, al menos, para dos cosas: para confirmar en sus opiniones a los que votaron "no" en el referéndum sobre el TCE y para incitar a repensar las suyas a quienes creyeron que el citado tratado encaminaba a la Unión Europea por una vía de progreso y prosperidad indudables, y votaron afirmativamente.

La autora lo expresa así al finalizar el libro: "Hay también millones de personas que, verdaderamente, son proeuropeas y que votaron 'sí' por temor a una regresión más profunda [que la que a juicio de Susan George aqueja hoy a Europa] y más rápida. Estas personas pueden ser nuestros aliados en la construcción de la Europa del bien común". Y prosigue afirmando que "hay que esperar que el espíritu de innovación, de creatividad y de progreso social se imponga definitivamente sobre las tentaciones bárbaras que tan a menudo ganaron en el curso de la historia. El desprecio a los débiles, la religión del dinero y el rechazo a compartir son, en nuestra época, tan bárbaros como lo era el colonialismo y la esclavitud en otros tiempos y, en el límite, igual de destructores para todos nosotros".

Se podrá o no estar de acuerdo con las tesis desarrolladas en este libro, en cuya breve extensión no cabe incluir argumentaciones más desarrolladas y minuciosas. A veces, una sola

cita –como esta de Lacordaire– sustituye a todo un argumento: “Entre el fuerte y el débil, entre el rico y el pobre, entre el amo y el sirviente, es la libertad la que oprime y la ley la que libera”. Pero, en cualquier caso, estimo obligado cerrar este comentario con las mismas palabras con las que Susan George concluye su obra: “Otra Europa es posible”.

Alberto Piris

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

WEAPONS OF TERROR: FREEING THE WORLD OF NUCLEAR, BIOLOGICAL AND CHEMICAL ARMS

The Weapons of Mass Destruction Commission

Naciones Unidas, Nueva York, 2006

228 páginas

En el año 1950, un joven Hans Blix resultó ganador de un concurso de ensayos convocado por la Federación Mundial de Asociaciones de Naciones Unidas, una organización que congrega a estas asociaciones dispersas por el mundo y cuya última reunión acaba de tener lugar en Argentina el pasado mes de noviembre. El premio de Blix fue un viaje a la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, donde recibió los estímulos que lo llevaron a continuar sus estudios en Derecho Internacional, desarrollando una notoria carrera diplomática que culminó con su designación como Ministro de Asuntos Exteriores de Suecia en 1978. Blix cobró notoriedad pública por su labor como Director General de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y Presidente Ejecutivo del Comité de Monitoreo, Verificación e Inspección de las Naciones Unidas (UNMOVIC), creado en virtud de la Resolución 1284 (1999) del Consejo

de Seguridad con el objeto de poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control permanentes para comprobar el cumplimiento por parte de Irak de sus obligaciones de no volver a adquirir armas de destrucción masiva prohibidas por ese órgano de Naciones Unidas.

Su destacada y valiente posición en el tema de Irak, denunciando la ausencia de armas de destrucción masiva en ese país y su oposición a la consiguiente intervención, motivaron su alejamiento de la UNMOVIC. Fruto de esa experiencia fue su libro *¿Desarmando a Irak? En busca de las armas de destrucción masiva* (Planeta, Barcelona, 2004).

Asimismo, Blix recibió el encargo de presidir la Comisión sobre Armas de Destrucción Masiva creada a finales de 2003 por el gobierno de su país para analizar la cuestión de las armas de destrucción masiva (ADM), responder a las preocupaciones en torno a los recientes desarrollos en el sistema de seguridad internacional e investigar mecanismos para mitigar los peligros que representan las armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas. El objetivo del Gobierno sueco, promovido inicialmente por su ministra de Asuntos Exteriores, Anna Lindh, poco antes de su trágica desaparición, fue establecer un ámbito internacional independiente que permitiera examinar la manera en que la humanidad podría manejar el grave problema que plantean las armas de destrucción masiva.

El 1 de junio de 2006 esta Comisión emitió el informe reseñado, cuyo propósito central es reactivar los esfuerzos multilaterales hacia el desarme, con el objetivo de quitar todo tipo de legitimidad a las ADM.

Una década después de que la Corte Internacional de Justicia emitiera su fallo acerca de la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares (Opinión consultiva del 8 de julio de 1996), esta cuestión todavía concita un considerable nivel de atención tanto desde el punto de vista político como académico. En el contexto de la “guerra contra el terrorismo”, existe una creciente preocupación por la posibilidad de que este tipo de armas pueda ser

adquirida, testada o, peor aún, eventualmente usada tanto por Estados como por actores no estatales. Estas preocupaciones plantean interrogantes sobre la aptitud del Derecho Internacional para regular las armas nucleares en la actual coyuntura internacional. Diversas soluciones y opciones, a veces contrapuestas, que van desde un incremento en la utilización de los procedimientos de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) a la afirmación de la existencia de un derecho de legítima defensa preventiva, han sido planteadas para atender este fenómeno. Todo ello probablemente nos conduzca al establecimiento de nuevos regímenes internacionales en lo que se refiere a las ADM y, en particular, en lo concerniente a las armas nucleares.

El informe realiza un análisis de la actual coyuntura internacional y ofrece 64 recomendaciones efectivas para conseguir ese objetivo. Las medidas se encuentran agrupadas en capítulos que se refieren a: acordar principios generales de actuación; reducir el peligro de los arsenales existentes, evitando que los Estados los usen y que los terroristas accedan a ellos; impedir la proliferación evitando la aparición de nuevos sistemas de armas y de nuevos poseedores; y promover la prohibición definitiva de todas las armas de destrucción en masa.

En el prefacio del informe, coherentemente con la pretensión de la Comisión de alejarse de objetivos utópicos, Blix realiza una descripción realista de la coyuntura internacional, donde pone de relieve que, a pesar de la amenaza que las armas de destrucción masiva suponen para la paz y seguridad, las condiciones para el surgimiento de regímenes de control de armas y desarme se han deteriorado. Entre las causas que han contribuido a esta situación, Blix señala la paralización de los esfuerzos por consolidar acuerdos globales, tales como el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares y la Convención sobre Armas Biológicas; la falta de ratificación del Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares; las tendencias a la producción de nuevos armamentos

de EEUU que podría llevar a que China y Rusia adopten contramedidas en el plano de las armas nucleares; el decaimiento de atención de los Gobiernos y la opinión pública en los regímenes de control de armamentos y desarme; así como las políticas unilaterales de EEUU, que al reafirmar su disposición a utilizar la fuerza para contrarrestar no solo un ataque actual o inminente sino también uno potencial –la llamada legítima defensa preventiva, declarada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 y ratificada en la de marzo de este año– se dan de bruces con los preceptos establecidos en la Carta de Naciones Unidas en materia de legítima defensa. En ese sentido, Blix subraya la responsabilidad que le incumbe a la superpotencia hegemónica en la adopción de medidas tendentes a evitar la proliferación y cuya inacción podría llevar a más ensayos nucleares y a una carrera armamentista.

A mi juicio, el informe plantea adecuadamente la necesidad de un enfoque cooperativo, de carácter multilateral, que incluya tanto a actores estatales como a organismos no gubernamentales y, fundamentalmente, a la sociedad civil. Es necesario subrayar que las políticas unilaterales no conducen a solucionar el problema de la existencia de ADM y, más concretamente, aquellas cuestiones vinculadas con su proliferación y eventual adquisición por parte de grupos terroristas. Todas estas cuestiones se encuentran intrínsecamente relacionadas y requieren un enfoque omnicomprensivo de naturaleza multilateral que conduzca al establecimiento de nuevos regímenes de control y potencialmente a la eliminación de este tipo de armas.

El informe ha recibido algunas críticas, ya que si bien explora opciones para controlar el enriquecimiento de uranio y la separación de plutonio, en la medida en que dichas actividades generan un riesgo de proliferación, no menciona siquiera la posibilidad de la eliminación progresiva de energía nuclear.

Aunque expresamente procura realizar recomendaciones realistas que gradualmente lleven a la ilegalización de las ADM y en parti-

cular de las armas nucleares, ello no parece ser algo que pueda conseguirse, al menos en el futuro inmediato. Si bien algunas regiones, como América Latina y África, han avanzado apropiadamente hacia el establecimiento de zonas libres de armas nucleares, otras, como Asia, parecen dirigirse en un sentido diametralmente opuesto. Existen nueve países poseedores de armas nucleares, de los cuales seis (Rusia, China, Israel, India, Pakistán y Corea del Norte) están en Asia. Asimismo, esta región ha sido y es la protagonista de las mayores preocupaciones de la comunidad internacional debido a la actitud de Irán, que a pesar de sus declaradas intenciones parece decidido a sumarse al denominado “club nuclear”,¹ y Corea del Norte, que ha adoptado un comportamiento de abierto desafío al marco legal existente.² Este proceder parecería estar estimulando a algunos de los países de la región, como Japón y Corea del Sur, a embarcarse en políticas similares, lo que pondría en dudas la efectividad del esquema vigente e introduciría un claro factor de inestabilidad no sólo regional sino mundial.

Por otra parte, la existencia de dobles raseos actúa adicionalmente como un factor de desequilibrio y fuente de tensiones. Mientras EEUU emprendía una “cruzada” contra Irán, que no sólo es firmante del Tratado de No Proliferación nuclear (TNP) sino también de su Protocolo adicional; simultáneamente suscribía un acuerdo nuclear con India, país que no ha suscripto aún el TNP. Actitudes como ésta obviamente no contribuyen a crear un clima propicio para la desnuclearización.

En 2005 hubo dos serias llamadas de atención: el fracaso de la Conferencia de las Partes encargada del examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares y la inca-

pacidad de la Cumbre Mundial de la ONU para llegar a un acuerdo siquiera minúsculo acerca de las cuestiones relacionadas con las ADM. Además, sobre estas cuestiones existe una divergencia de opiniones entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como quedó evidenciado durante la reciente cumbre Asia-Pacífico, en la que estos no pudieron alcanzar el consenso necesario para condenar el ensayo misilístico efectuado por Corea del Norte.

El informe de la Comisión contiene una serie de recomendaciones positivas que podrían funcionar como una hoja de ruta –para utilizar un término muy en boga– con el fin de mitigar y, eventualmente, eliminar los peligros que representan las armas nucleares, biológicas, químicas y radiológicas. Sin embargo, algunas de esas recomendaciones tienen un *appeal* muy limitado y no es realista pensar que vayan a plasmarse en el futuro mediano.

Como el mismo informe subraya, con voluntad política se pueden aplicar eficazmente normas para el cumplimiento, verificación y eliminación de las ADM. Sin embargo, los países poseedores de armamento nuclear no parecen estar dispuestos a desprenderse de este factor de poder, lo que aumenta el riesgo de una conflagración nuclear. Lo preocupante es que actualmente no se percibe el menor indicio de que los países poseedores de ADM vayan a iniciar un camino como el sugerido por el informe, sino más bien todo lo contrario.

Ricardo Arredondo

Diplomático y profesor honorario de
Derecho Internacional Público en la
Universidad Autónoma de Madrid

¹ Sobre esta cuestión ver Ricardo Arredondo, “La cuestión nuclear iraní: ¿derecho soberano o desafío al sistema de no proliferación?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2006, N° 93, pp. 41-48.

² Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* Wade L. Huntley, “El ensayo nuclear de Corea del Norte ¿y ahora qué?”, invierno 2006/07, pp. 19-29.

RESCUING AFGHANISTAN

William Maley

Hurst & Company

Londres, 2006

176 páginas

A pesar de su remota ubicación y de su lejanía como referente de la política exterior española, Afganistán ha constituido una pieza clave en momentos importantes de los siglos XIX, XX y XXI. Su historia recoge aspectos que sintetizan las prioridades de la agenda internacional durante este tiempo. En el siglo XIX fue eje en el “gran juego” desarrollado entre los imperios británico y ruso, y su creación como Estado precisamente sirvió de espacio de seguridad entre ambos. En el siglo XX fue un peón de la Guerra Fría entre EEUU y la Unión Soviética. Después de la retirada soviética en 1989, la implicación de las superpotencias y otros países occidentales se redujo considerablemente, teniendo lugar una década de olvido que la comunidad internacional no deja de lamentar hoy. Afganistán volvió a convertirse en foco de atención internacional a raíz de los atentados del 11-S, por la declaración del presidente Bush de la “guerra contra el terrorismo” seguida de la invasión del país. Desde entonces, la atención internacional hacia Afganistán ha fluctuado, con su punto más bajo en 2003-2004, coincidiendo con la invasión estadounidense y británica de Irak. Ésta generó un desvío de interés y recursos de Afganistán, que ha contribuido a la preocupante situación actual. Lo que revela el apresurado optimismo estadounidense por declarar a Afganistán como “caso de éxito” y una “misión cumplida”.

Rescuing Afghanistan ofrece una revisión rigurosa y actual de los acontecimientos ocurridos en el país desde 2001, y resulta de interés tanto para los no familiarizados con su historia, por su lenguaje sencillo y directo, como para los expertos en el tema por su análisis perspicaz de algunas cuestiones.

A través de este texto de fácil lectura, William Maley pone de manifiesto tanto su experiencia

como académico y profesor como su larga pasión, conocimiento y compromiso con Afganistán. Maley, actualmente director del Asia-Pacific College of Diplomacy de la Universidad Nacional de Australia, ha enseñado Ciencia Política en la Universidad de New South Wales (Australia) y ha sido profesor e investigador visitante en varias instituciones de prestigio (Academia Diplomática de Rusia y Universidad de Oxford, entre otras). A su impecable currículo como académico, hay que añadir su pertenencia al cuerpo de abogados de la Corte Suprema de Australia. También es integrante del comité ejecutivo del Consejo de Refugiados de Australia, y miembro del consejo australiano del Council for Security Cooperation in the Asia Pacific.

Como observador desde hace largo tiempo de Afganistán y la región, Maley cuenta en su haber con una amplia bibliografía sobre el tema, con obras de referencia como *The Afghanistan Wars* (2002), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban* (1998) y *From Civil Strife to Civil Society: Civil and Military Responsibilities in Disrupted States* (2003).

En *Rescuing Afghanistan*, el autor logra recoger, en poco más de cien páginas y a través de una estructura sencilla, la complejidad de los antecedentes y la situación actual del país, superando visiones simplificadas y exponiendo algunas de las causas de las actuales dificultades del Gobierno de Hamid Karzai y sus aliados internacionales. El texto está acompañado de una rica bibliografía.

Aunque en un primer momento el título del libro, *Rescuing Afghanistan* (Salvando a Afganistán), pueda remitir a una visión edulcorada y paternalista de la intervención internacional en Afganistán, nada está más lejos de la intención del autor. En las primeras páginas de este libro explica la razón de la elección de este título que, en su opinión, sintetiza la compleja mezcla de motivaciones que condujeron a la operación internacional. Tales razones oscilan entre un vago humanitarismo, reminiscencias de la “responsabilidad de proteger” y la lucha contra la pobreza. Sin embargo, Maley des-

monta tales argumentos y destaca el carácter primordial de la operación: la lucha contra el terrorismo y la invocación de la legítima defensa después del 11-S. Las consideraciones humanitarias sólo llegaron después y, aunque en un primer plano del discurso, han ocupado en todo momento un lugar secundario en cuanto a atención y recursos.

El autor desmenuza a lo largo del libro la reconstrucción del sistema político; los retos de la seguridad; la promoción del desarrollo humano; la inserción de Afganistán en la región y en el mundo; y los factores positivos y negativos que influyen en el futuro del país, capítulo más analítico que el resto. Las complejas relaciones de Afganistán en su región y con los actores internacionales, así como la amplitud del tema tratado, pueden ser la causa de la variable profundidad del quinto capítulo, dedicado a "Afganistán y el mundo", donde algunos de los principales actores quedan apuntados de forma esquemática o atendiendo a algún aspecto concreto. Sin embargo, dentro de este mismo capítulo se avanzan ideas interesantes para explorar en la parte dedicada a proteger Afganistán en una región turbulenta.

La mayor parte del texto se preparó a finales de 2005, en un clima todavía de optimismo en Afganistán, que abarcó el periodo entre las elecciones legislativas y provinciales de septiembre de 2005 y la celebración de la Conferencia de Londres, a fines de enero de 2006, en la que la comunidad internacional renovó su compromiso con el país por un periodo de cinco años más. Desde que se escribió el libro hasta la actualidad han tenido lugar cambios fundamentales en la situación del país. Por ejemplo, cuando repasa las tendencias positivas, el autor se hace eco de la opinión pública favorable a la actual marcha del país, aunque reconoce su volatilidad. Actualmente, aunque la opinión sigue siendo favorable, los que consideran que el país va en una dirección equivocada han pasado de un 11% en 2005 a un 35% a finales de 2006. Además, el apoyo al Gobierno de Karzai y la presencia de las fuerzas de la OTAN se ha reducido notablemente, y ya la mayoría de

los afganos expresa su frustración por la lenta marcha de la reconstrucción, según un reciente estudio de World Public Opinion.

Pese al rápido cambio de atmósfera, Maley no se deja llevar por los equívocos signos de éxito mostrados por la comunidad internacional hace apenas unos meses. Tras repasar los factores positivos para el país, apunta directamente a algunas de las cuestiones de fondo de las que verdaderamente depende el futuro de Afganistán, como su capacidad para enfrentar los problemas no resueltos del pasado, que condujeron a una guerra civil en los años noventa, y cuyas causas, eclipsadas por las premisas de las "guerra contra el terrorismo", siguen sin resolver (por ejemplo, reparto del poder en un país muy fragmentado, un Estado débil, crímenes de guerra y abusos de derechos humanos o niveles de pobreza extremos).

Las tendencias negativas apuntadas por el autor no han hecho más que empeorar en los últimos meses: la inseguridad alcanza ya a la capital y a amplias zonas del centro y oeste del país, mientras que la insurgencia se expande por el sur y el este; y la creciente frustración de la población por prácticas equivocadas en la reconstrucción del Estado –fortalecimiento de los "señores de la guerra", corrupción, impunidad, tensiones étnicas o la escasa atención internacional para frenar la producción y tráfico de drogas– no para de crecer.

El deterioro de la situación afgana en todas las áreas –seguridad, gobernabilidad y Estado de derecho, desarrollo humano o narcotráfico–, que se ha precipitado desde la primavera de 2006, y señala las carencias de una estrategia enfocada en las prioridades de Washington: la lucha contra el terrorismo a través de la acción militar, que subordinó a este objetivo las necesidades de los afganos y a cualquier actor "civil" que se alejara de él. Pese a la claridad de los fines, la atención y medios comprometidos en la tarea subestimaron con mucho la magnitud de los problemas, lo que permitió el desarrollo de tendencias adversas a la reconstrucción y consolidación del Estado afgano y, como William

Maley señala, desperdiciaron una oportunidad histórica que será difícil de recuperar.

El autor acierta al definir a Afganistán como “en el filo de la navaja”, con una brutal insurgencia en el interior y un interés condicionado en el exterior. Aunque la reunión de los países de la OTAN en Riga, en noviembre de 2006, muestra que, al menos por el momento, el compromiso internacional está garantizado, la naturaleza de los retos pendientes en Afganistán requiere una presencia a largo plazo. La comunidad internacional, con sus cambiantes prioridades de agenda y presionada por sus opiniones públicas, podría en el futuro no estar a la altura de sus declaraciones de apoyo al país. William Maley enfatiza los considerables problemas que aún suponen los boicoteadores del actual proceso y aboga por un esfuerzo internacional sostenido.

Nuria del Viso

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

AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA

Estrategias para una asociación necesaria

[Christian Freres](#) y [José A. Sanahuja](#) (coords.)

Icaria,

Barcelona, 2006

507 páginas

América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria es un libro despojado de idealismo, con rigor científico y en un tono áspero y realista. “A veces crítico”, en la expresión de la misma comisaria de Exteriores de la UE, Benita Ferrero-Waldner, que prologa la publicación.

Se trata de un texto académico-divulgativo que muestra el estado actual de las relaciones trasatlánticas en su enorme complejidad. Un desalentador micro escenario inserto en un desventajoso contexto internacional pos 11-S marcado por la agenda de la seguridad, los modelos de integración en cuestionamiento y la opción multilateral en entredicho.

La presente obra da cuenta de ello y sus autores desmenuzan esta realidad hasta la desintegración. La definen, analizan y proyectan. Comienzan por las percepciones y el conocimiento entre los actores implicados, como un acertado punto de arranque porque aunque las visiones y valores compartidos no estén puestos en duda, lo prominente, hoy por hoy, es el clima de recelo y suspicacia. Existe una sensación europea, punzante y cada vez más aguda, aunque subterránea, pero manifiesta allí donde vaya, de que “América Latina ha fracasado”. Y, por el contrario, la oportuna idea –utilizada a veces a modo exculpatorio– entre los latinoamericanos de que Europa no ha hecho lo suficiente por la región. Una especie de cuello de botella por donde se filtran –o anulan– las declaraciones de buenas intenciones limitando los avances bajo el manto de la sospecha.

El libro recoge esta visión pesimista y escéptica en “Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina”, su primer capítulo. Pero no desde la subjetividad, sino a partir de un estudio encargado por la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) de la Comisión Europea al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) que se basa en 250 entrevistas realizadas a expertos de Latinoamérica, Europa y EEUU (cargo, país y fechas en anexo de la obra).

Bajo la dirección del director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del ICEI, José Antonio Sanahuja, y el investigador asociado, Christian Freres –ambos coordinadores también de la presente publicación–, se realizó este concienzudo estudio, verdaderamente birregional, y que sirvió de soporte para el libro. De igual forma sirvió de insumo a la Comisión

Europea en su urgencia por renovar su política hacia América Latina ajustada a una trasnochada "estrategia" que data de 1994-1995.

Los argumentos anteriores distinguen a este libro, y lo avalan en toda su complejidad, ambición y en su notable carácter propositivo. Los coordinadores José A. Sanahuja y Christian Freres entienden que es imposible desconocer la relevancia de los vínculos euro-latinoamericanos en un sistema internacional cambiante, cada vez más globalizado e interdependiente, compartido por nuevos actores estatales y no estatales. Muestran el pulso de las relaciones birregionales sin intermediarios, sin fuentes secundarias, al desnudo. Además, establecen un diagnóstico, abogan por un cambio de rumbo y plantean una agenda común actual, pragmática y diferenciada que permitiría recuperar el impulso de los vínculos UE-América Latina, hoy en vía muerta.

Se puede decir, sin temor a equivocarse, que estamos frente a una obra poco común, de orientación práctica, que responde cabalmente a los objetivos planteados en su prólogo: "determinar cómo las cosas son, lo que pueden llegar a ser y lo que deberían ser". Y que, además, su desarrollo justifica, sobradamente, su título.

Así, proyectos e iniciativas viables, escenarios hipotéticos y dinámicas de acción a corto y largo plazo, encuentran cabida en este volumen. No está mal preguntarse por algunos de ellos. Puntualmente, ¿por qué no establecer un organismo birregional similar a la Fundación Asia-Europa que ayude a mejorar el entendimiento mutuo? o ¿qué tal integrar a América Latina en *Erasmus Mundus* o bien crear un programa de becas al estilo *Fulbright*? Y ¿no sería factible que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) apoyara programas que contribuyan a la cohesión social de la región? Valga la consideración sobre éstas y otras cuestiones.

En términos macro, la apuesta de los coordinadores, Sanahuja y Freres, pasa por la promoción del desarrollo y la cohesión social en Latinoamérica; el impulso de la autonomía internacional; el regionalismo y la integración en

América Latina; la mejora de la proyección exterior de la UE en la región; y el fortalecimiento de la asociación estratégica. Ello a partir de cuatro pilares básicos interrelacionados: solidaridad, autonomía, intereses y asociación.

Capturada la atención desde el comienzo, el lector es conducido por los entresijos de un entramado de vínculos multinivel en sus dimensiones políticas, económicas y sociales, por medio de un lenguaje simple, pulcro e incluso ameno. Esquemas, recuadros y "figuras" clarifican las ideas, integran el contenido y refuerzan el mensaje del autor. Un mensaje definido, pero abierto a la reflexión particular. De ahí la importancia de la entrega de elementos de juicio, hipótesis y escenarios plausibles que permitan la lectura fiel de la realidad.

Bajo una estructura basada en unidades temáticas (migración, paz y seguridad, drogas ilegales, entre otras) y zonas geográficas se distribuyen los 16 capítulos que complementan el panorama euro-latinoamericano. Por un lado se analizan los vínculos entre la UE y los diferentes bloques de la región: los avances, retrocesos, estancamientos y desafíos a la luz de los apartados que tratan sobre Centroamérica, la Comunidad de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

El panorama, ciertamente, no da para el optimismo, más aún tras la Cumbre de Viena. Al finalizar el año 2006, las relaciones se mantienen en un callejón sin salida. La CAN culminó el proceso de valoración de la integración regional en Bruselas en julio, pero sigue sin iniciar negociaciones para un Acuerdo de Asociación con el bloque europeo. Tampoco se descartan nuevas turbulencias en el seno de la Comunidad Andina luego que el presidente electo de Ecuador, Rafael Correa, anunciara la posibilidad de desmarcarse de los andinos y formar parte del Mercosur, como ocurrió con Venezuela. Por su parte, las negociaciones entre la UE y Mercosur para alcanzar un bloque de libre comercio de 700 millones de personas continúan enquistadas en temas "de alta sensibilidad", como los subsidios agrícolas. Mientras, Centroamérica

espera comenzar el camino hacia un Acuerdo de Asociación con la UE el primer trimestre de 2007. Así, 2007 llega con la urgencia de cumplir tareas pendientes para salvar del fracaso a la V Cumbre UE-América Latina, a realizarse en Lima en 2008.

El libro también entrega el balance y las perspectivas de los vínculos con Chile y México, países con los que el bloque europeo también cuenta con Acuerdos de Asociación; como asimismo, la dimensión bilateral que involucra a Austria, Alemania, Francia, Reino Unido y España con Latinoamérica. Los responsables de ello son especialistas nacionales que garantizan el nivel de los escritos, por su cercanía y larga trayectoria en las materias específicas. Entre ellos se encuentran: Celestino del Arenal, catedrático de la Universidad Complutense y autor de numerosos estudios sobre la teoría de las relaciones internacionales, pensamiento internacionalista español, Unión Europea, política exterior de España y relaciones internacionales de América Latina; Jean B. Grugel, catedrática del departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Sheffield y autora de varios libros sobre las relaciones exteriores de América Latina y la democratización; Gonzalo Arenas Valverde, doctor en economía y ex embajador de Chile ante la UE y presidente del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Celare); Klaus Bodemer, Jordi Bacaría y José Antonio Alonso se suman a la lista de 23 expertos de ambas orillas del Atlántico que han participado en esta publicación, como se detalla en las últimas páginas del libro.

Concluido *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, el lector común manejará las claves de este proceso y obtendrá respuesta a muchos de sus interrogantes. Conocerá las relaciones birregionales en toda su dimensión y dará una correcta lectura a las informaciones diarias y declaraciones oficiales a partir del conocimiento. Comprenderá qué subyace en la brecha entre la retórica y la realidad y por qué el estado actual de estos vínculos trasatlánticos pasa por un mal

momento. Ponderará los resultados de las citas subregionales y las cumbres euro-latinoamericanas. También los fracasos de las reuniones de la OMC (la última en julio de 2006) en un marco multilateral, además de las perspectivas financieras de la UE 2007-2013 y la política agraria como piedra angular.

Cada traspíe diplomático, los reproches mutuos y los posicionamientos equívocos adquirirán significado. La lectura de este libro permitirá al lector entender qué esperar y exigir de España tras conocer sus ámbitos de acción y tradicional desempeño. Así como comprender la importancia de los diversos factores en juego (EEUU, el acuerdo CAFTA-RD, la “opción China”, el rol de Brasil y México como “país anclaje”, los grupos subregionales emergentes, la ingobernabilidad latinoamericana, las tendencias neo-populistas y el “neonacionalismo económico” en la región); los modelos de (des)integración y los diferentes esquemas en jaque; el interés por la seguridad en Europa; su política de vecindad; y el estancamiento de la agenda birregional abrigada por un concepto mal nacido en su imperfecta –o vacía– in/definición.

En definitiva, el texto es recomendable para estudiantes especializados en la materia, informadores y para el lector común que aspire a tener una opinión fundamentada. Pero también para los actores ligados íntimamente al proceso. Porque si la Unión Europea y América Latina desean avanzar verdaderamente hacia una asociación de carácter estratégico –trazada como objetivo en la Cumbre de Río hace siete años–, deberán abandonar esta carrera de poco fondo y escasa proyección. Es necesario un giro hacia una nueva estrategia que demandará voluntad, conocimiento y coherencia. Algunas pautas ya están sobre la mesa. *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* es una excelente contribución a la reflexión de las relaciones birregionales.

Paola Wächter Soza
Colaboradora del Centro de Investigación
para la Paz (CIP-FUHEM)

MUJERES EN PIE DE PAZ

Carmen Magallón

Siglo XXI

Madrid, 2006

297 páginas

El libro de Carmen Magallón, *Mujeres en pie de paz*, llega justo cuando los medios de comunicación difunden la noticia de que, por primera vez en España, una mujer se pone a los mandos de un avión de combate. Rosa, que así se llama la piloto, cuenta que disfruta del avión y del vuelo; y la periodista que da la información añade que esta mujer está contribuyendo a cambiar las actitudes sociales.

Mujeres en pie de paz está escrito ahora pero con los mimbres de todo el pasado que sustenta a su autora. Carmen Magallón parte de la experiencia común de un grupo de mujeres que repensaron su derecho de cómo formar parte de la vida y, como la paz es uno de sus máximos derechos, decidieron ponerse en marcha y afrontar los cambios que llegaban desde Europa, en una España todavía ajena a tejerse entre mujeres. Ellas han sido pioneras en ahondar en lo positivo, en lo que las mujeres poseemos para dar otra visión del mundo, de las relaciones, del entorno y, por supuesto, de tomar un punto de vista más alejado del conflicto, más cerca de la no violencia.

Retomando la noticia con la que comienza esta reseña, surgen algunas preguntas que tienen ya respuestas en el año 2006 y que Carmen Magallón ofrece a lo largo de algunos capítulos de su libro. La primera reflexión nos acerca directamente a uno de los grandes abismos entre paz y guerra, y es la falta de acceso y de interés por parte de los medios de comunicación a informaciones que formen parte de una cultura de paz. Los medios se ocupan de contar las estrategias de guerra por parte de los contendientes, pero nunca destacan aquéllas encaminadas a la no violencia

salvo, por supuesto, las que emanan de los mismos políticos que generaron el conflicto. Esto hace muy difícil crear una "cultura alternativa", basada en la educación para la paz. Una de las protagonistas del libro, Yolanda, guatemalteca, dirigente sindical y activista del movimiento estudiantil, que en la guerra fue violada y torturada durante varios días por 20 hombres, afirma que hay que invocar a las mentes con mensajes pacíficos para que cambien las actitudes de los seres humanos.

En una línea muy diferente, pero respondiendo con contundencia, se sitúan las *Mujeres de Negro* de Belgrado cuando apoyaron y animaron a los hombres a desertar como propuesta radical de acción; o las estrategias de acercamiento de las mujeres de Bat Shalom Norte (Megiddo Nazaret y los Valles), que explican con exactitud su posición en contra de la ocupación de los territorios palestinos, siendo éste el contenido que otorgan a la paz.

Carmen Magallón describe detalladamente la historia de las mujeres que han salido de sus casas para componer aquello que los hombres han roto o que no han sabido conducir por vías que no lleven implícita la violencia. Es importante la lectura de los capítulos dedicados a Bertha von Suttner, premio Nobel de la Paz en 1905. A modo de resumen, para destacar la importancia del libro de Bertha *¡Abajo las armas!*, Magallón incluye el comentario que sobre él hizo Peter Rosegger: "al igual que se crean sociedades para propagar la Biblia, que se formen para difundir este libro, un libro que contiene valores y consecuencias fundamentales".

Muy interesante, e incluso conmovedor para las mujeres que somos de la misma generación, resulta recordar a Petra Kelly, a la que la "historia alternativa" no le está haciendo demasiada justicia. Se trató de una mujer llena de vida, de ideas, de argumentos para el cambio, que confiaba en que los hombres algún día utilizarían a las mujeres como modelo para la transformación. Esta mujer afirmó,

como recuerda Carmen Magallón en *Mujeres en pie de paz*, que “es ridículo que la igualdad que deseamos sea posible en el ejército y no en otros sectores de la sociedad”. Han pasado aproximadamente 20 años desde que escribió esto, y todas sufrimos cada vez que una mujer es asesinada por el hecho de ser mujer. El grito de Petra Kelly alertando sobre el daño que le estamos causando al planeta es hoy desgarrador. Para ella, como señala Magallón, hablar de paz y de no violencia es no agredir a nuestro entorno: “la política verde nos exige tanto la ternura como la subversión”.

Nuevas palabras, nuevos métodos, como decía Virginia Wolf, pero ¿cómo pueden las mujeres colaborar para evitar la guerra? Esta es una pregunta que muchas mujeres nos seguimos haciendo en el año 2006, y que sustancialmente constituye el núcleo argumental de *Mujeres en pie de paz*.

¿Cómo pueden las mujeres del siglo XXI evitar la violencia global? Es una violencia que se esconde detrás de la desigualdad, de la pobreza, del comercio internacional de personas, de armas, de drogas, del comercio injusto. ¿Es posible que nuestra diferencia, como se apunta en el libro, sirva para intervenir en decisiones y alternativas de paz? Una constante reivindicación ha sido nuestra participación en los procesos de paz y en la toma de decisiones al más alto nivel. Han sido procesos largos y lentos pero hoy podemos ver, por ejemplo, a las ministras de exteriores de la Unión Europea estar en el centro de la política internacional, por no hablar de Angela Merkel, canciller de Alemania, o Michelle Bachelet, presidenta de Chile.

La Resolución 1325 ha sido y es una poderosa herramienta para la participación de las mujeres en la construcción de la paz y en la reconstrucción posterior al conflicto. El seguimiento llevado a cabo para el cumplimiento de esta resolución del Consejo de Seguridad ha sido positivo en líneas muy generales. Pero, sin duda, queda por lograr que la igualdad sea real y que la participación en la toma de deci-

siones, en este mundo globalizado, sea una tarea de todos y de todas.

Como explica Carmen Magallón, mientras las estructuras mentales y políticas opongan resistencia a la incorporación de las mujeres en igualdad, en cualquiera de los procesos de paz, hay que seguir dinamizando las alianzas entre mujeres. Este libro es una gran aportación, imprescindible para aprender y seguir reconstruyendo el futuro aunque sea de las ruinas que ha dejado nuestra exclusión.

Rosa Salgado
Periodista

LOS OBJETIVOS DEL MILENIO: MOVILIZACIÓN SOCIAL Y CAMBIO DE POLÍTICAS

[Plataforma 2015 y Más](#)

Catarata,
Madrid, 2006
206 páginas

En el año 2005 se produjeron grandes movilizaciones en todo el mundo para reivindicar el papel de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Partiendo de la puesta en marcha del Llamamiento Mundial de Acción contra la Pobreza (GCAP, por sus siglas en inglés), diversas organizaciones y plataformas regionales acordaron, en septiembre de 2004, realizar una serie de acciones conjuntas que coincidieran con algunas de las citas más importantes en las que los líderes mundiales tomarían decisiones que podían comprometer las posibilidades reales de alcanzar los ODM. De esta manera, la reunión del G8 en el Reino Unido, la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Cumbre del Milenio+5, y la Cumbre Ministerial de la Organización Mundial

del Comercio fueron tres fechas clave. Las diversas convocatorias se sucedieron en forma de marchas y conciertos que contaron con una afluencia masiva de personas y, al mismo tiempo, se procedió a la instalación de banderas blancas –logotipo de la campaña– en las principales ciudades del mundo.

Sin embargo, a pesar del compromiso mostrado por la sociedad civil, no se puede afirmar que el grado de cumplimiento de los ODM a nueve años de su fecha límite vaya por buen camino. Desde que en el año 2000 189 jefes de Estado y de Gobierno aprobaron la Declaración del Milenio, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, el balance de la consecución de las metas propuestas en cada Objetivo es más bien negativo, como indican las tablas y estadísticas recogidas en el anuario de la Plataforma 2015 y Más. De hecho, durante la celebración en Nueva York de la Cumbre Milenio +5 en septiembre del año pasado, quedó patente la desidia de algunos gobiernos en asumir los retos a los que se habían comprometido cinco años antes, por lo que, de seguir las tendencias actuales, harían falta más de cien años para lograr los ODM.

El cuarto anuario de la Plataforma 2015 y Más no solo trata de poner de manifiesto lo realizado hasta ahora en el contexto internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino que también recoge el cambio experimentado por la cooperación española en los dos últimos años para contribuir a alcanzar las mencionadas metas, prestando una especial atención a los llamados “nuevos instrumentos de la cooperación española”.

Con la aprobación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, se estableció que la Declaración del Milenio sería el principal referente de la política española de cooperación internacional al desarrollo para dicho periodo. Y que el conjunto de estrategias recogido en el mismo se guiaría, principalmente, por la búsqueda del cumplimiento de los ODM y la lucha contra la pobreza.

Desde entonces, el sistema español de cooperación al desarrollo se encuentra en pleno proceso de transformación. Por un lado, se ha iniciado la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el principal instrumento de gestión y ejecución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española no reembolsable, para poder afrontar los compromisos marcados por el Plan Director. Por otro, se ha reforzado la capacidad política y técnica de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). En palabras de José Antonio Sanahuja, en el capítulo cuarto del anuario, “nunca antes había realizado la cooperación española un ejercicio de reflexión metodológica y de planificación de este alcance”.

A estas reformas debemos añadir la importante evolución que la AOD está experimentando desde 2004. A pesar de que, en términos relativos, la contribución de la cooperación española al desarrollo internacional ha sido menor que la contribución media de los donantes miembros de la Unión Europea –0,26% del Producto Nacional Bruto español frente al 0,35% del PNB de la UE en 2004–, España parece haber superado el esfuerzo relativo del G-7, y ya en 2006 se ha equiparado al promedio europeo para poder superarlo ampliamente entre 2007 y 2008.

Por otro lado, el Plan Director 2005-2008 también ha asumido dos grandes compromisos en materia de AOD. En primer lugar, el de aumentar el volumen de ayuda destinada a las necesidades sociales básicas hasta un 20% y, en segundo lugar, el de destinar también el 20% de la AOD a los Países Menos Adelantados, en la actualidad una deuda pendiente de la cooperación española. Ello supone aumentar de manera significativa los recursos destinados a actuar en África subsahariana.

Aún así, la cooperación española se encuentra lejos de alcanzar el objetivo del 0,7%. Sin embargo, los pasos que se están

dando en esa dirección parecen ser los correctos: según las cifras del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007, presentado por el Gobierno al Parlamento, la AOD alcanzará el 0,42% en el próximo año; y tal como establece el Plan Director 2005-2008, España debe realizar el mayor esfuerzo financiero de su historia para situar la Ayuda Oficial al Desarrollo en el 0,5% del PNB en 2008, con la proyección de alcanzar el 0,7% en 2012.

Especial importancia recibe la necesidad de alcanzar una mayor coherencia de políticas. Ésta hace referencia a la necesaria identificación de los propósitos y contenidos del conjunto de políticas que afectan a la relación de un país donante de AOD con los países en desarrollo. En este sentido, a veces se olvida que no sólo las políticas de cooperación al desarrollo afectan a los países receptores de la ayuda, sino que el resto de políticas públicas de los países desarrollados –políticas sectoriales como la agrícola o la pesquera, de seguridad y defensa o medioambiental– también tienen un impacto en las posibilidades de desarrollo de los países más pobres.

Por ello, la coherencia de políticas adquiere importancia y se presenta como un requisito imprescindible en el cumplimiento de los ODM. Con este propósito, en un sistema de cooperación al desarrollo como el español, caracterizado por un gran número de actores, resulta fundamental la coordinación de los distintos órganos.

La segunda parte del anuario de la Plataforma 2015 y Más recoge y ejemplifica la puesta en marcha de los llamados “nuevos instrumentos de la cooperación española”, centrándose en los casos concretos de Bolivia, Ecuador y Mozambique. Con la aprobación del Plan Director 2005-2008, la cooperación española se propone desarrollar nuevos instrumentos empleados por la comunidad internacional, como son el enfoque sectorial, el apoyo presupuestario y los fondos globales.

El enfoque sectorial (o SWAP, por Sector-Wide Approaches) es un proceso orientado a lograr que los recursos financieros que el gobierno del país receptor y la cooperación externa dedican a un sector, respondan a una política, un plan de actuación y un plan de gastos únicos. Respecto al apoyo presupuestario, cabe decir que engloba a cualquier forma de apoyo financiero al presupuesto público del país receptor. Por último, el principal reto de los fondos globales consiste en su integración con los sistemas y sectores del país receptor que, en ocasiones, son incapaces de absorber los flujos de recursos que se ponen a su disposición por falta de capacidad local.

Así, en *Los Objetivos del Milenio: movilización social y cambio de políticas* se estudia, por ejemplo, el impacto de los canjes de deuda por desarrollo, a través de los cuales el país donante renuncia al cobro de la totalidad de la deuda; y se analiza cuáles son las operaciones de canje de deuda por educación que, en la actualidad, tiene en marcha España, haciendo especial referencia al caso de Ecuador.

El anuario también abarca el punto de vista de las ONGD respecto al apoyo presupuestario directo de la AECl al Gobierno de Mozambique, que viene utilizándose hace apenas un año. En este sentido, se pone de relevancia que si bien se respeta el trabajo de la AECl en dicha materia, se deberían incluir y buscar mecanismos para involucrar de una manera activa y real a la sociedad civil mozambiqueña y española en todo el proceso.

Resultan interesantes los capítulos que explican el proceso de la elaboración participativa del Documento de Estrategia-País en Bolivia, con aportaciones del ex Coordinador General de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en La Paz y de la Coordinadora de ONG Españolas en Bolivia (COEB). Ambos actores presentan una serie de conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones que pueden resultar importantes para futuros pro-

cesos de colaboración entre los distintos actores del sistema español de cooperación al desarrollo.

Con la publicación de este nuevo anuario, la Plataforma ha querido hacer una revisión del alcance de sus aportaciones desde su constitución en 2002, siendo consciente de que, en la actualidad, su desafío consiste en fortalecer su capacidad de incidencia conjunta. Sin embargo, tras su lectura, se puede afirmar que la Plataforma ha hecho un gran trabajo en sus cuatro años de funcionamiento, y la publicación de este anuario así lo refleja, así como sirve de guía para conocer el actual grado de (in)cumplimiento de los ODM y de la política española de cooperación internacional al desarrollo.

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