



## ASIA, cada vez más cerca

Foto: REUTERS / Jason Lee

### Irak sin freno

Zaid Al-Ali

### Los desafíos del siglo XXI: sostenibilidad, cohesión social y democracia

Santiago Álvarez

### Entrevista a Ernesto Laclau

**Director** - Santiago Álvarez Cantalapiedra

**Jefa de redacción** - Nieves Zúñiga García-Falces

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

**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](http://www.icariaeditorial.com)

**Venta y suscripciones**

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

**Comité Asesor**

Daniele Archibugi, Phyllis Bennis, Patrick Costello, Alfonso Dubois, Johan Galtung, Fred Halliday, Pedro Ibarra, Michael T. Klare, Bichara Khader, Saul Landau, Maxine Molyneux, Roberto Montoya, Ignacio Ramonet, Francisco Rojas Aravena, 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](mailto:cip@fuhem.es)  
[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)  
[www.cipresearch.es](http://www.cipresearch.es)  
[www.revistapapeles.fuhem.es](http://www.revistapapeles.fuhem.es)

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

Depósito legal - M-30281-1993

**Foto portada** - REUTERS/Jason Lee. Hombre Caminando por delante de un anuncio publicitario en Beijing.

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

---

### TEORÍA

**Mirar la realidad de nuestro tiempo de forma radical** 11

*Santiago Álvarez Cantalapiedra*

**La justicia en los procesos de paz: del dilema a la oportunidad** 23

*Gaby Oré Aguilar y Kristian E. Herbolz-Heimer*

---

### ACTUALIDAD

**Iraquíes en caída libre** 35

*Zaid Al-Ali*

**El Consejo de Seguridad e Irán: aumentan la escalada y el aislamiento** 43

*Michael Spies*

**Colonialismo hídrico en Oriente Medio** 53

*Bichara Khader*

**Bush en América Latina: confirmación del distanciamiento** 65

*Rodrigo Sosa*

**Las expectativas del sistema humanitario global** 75

*Hugo Slim*

---

### DOSSIER

**ASIA, el continente efervescente**

**Irradiaciones de Asia**

**¿Hacia una globalización asiática?** 87

*Augusto Soto*

**China y el liderazgo regional de Asia** 95

*Xulio Ríos*

# SUMARIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>La ASEAN y los avatares de un regionalismo asiático</b> | 109 |
| <i>Eric Teo Chu Cheow</i>                                  |     |
| <b>Una nueva carrera armamentística en Asia</b>            | 117 |
| <i>Rafael Bueno</i>  |     |
| <b>Guerra y paz en el sudeste asiático</b>                 | 125 |
| <i>Jordi Urgell</i>  |     |

---

## **ENTREVISTA**

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| <b>Entrevista a Ernesto Laclau</b> | 141 |
| <i>Nieves Zúñiga García-Falces</i> |     |

---

## **DERECHOS HUMANOS**

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| <b>En busca de un líder</b> | 149 |
| <i>Kenneth Roth</i>         |     |

---

## **LIBROS**

|   |     |
|---|-----|
| <b>Alianza de civilizaciones. Seguridad internacional y democracia cosmopolita</b> de Isaías Barreñada (coord.) | 157 |
| <i>José Abu-Tarbush</i>   |     |
| <b>La segunda Intifada. Historia de la revuelta palestina</b> de Miguel A. Murado                               | 159 |
| <i>Rosa Meneses</i>   |     |
| <b>Pueblos indígenas y derechos humanos</b> de Mikel Berraondo (coord.)   | 160 |
| <i>Leticia Casañ</i>  |     |

# INTRODUCCIÓN

Hablar de Asia es hablar del continente más grande del planeta —su extensión abarca casi la tercera parte de la superficie terrestre— y del más poblado —supone el 60% de la población mundial—, donde se hablan cientos de lenguas, se profesan numerosos cultos y se adoran a diversos dioses. En Asia se encuentran dos de las economías más prometedoras del momento —China e India— y, según el Banco Mundial, en el año 2025 Asia podría generar el 60% de la producción mundial. Además, a dicho continente pertenecen un número considerable de países con armas nucleares como son China, Corea del Norte, Israel, Irán, India y Pakistán.

Sin embargo, a pesar de su importancia, hasta comienzos del siglo XXI nuestra aproximación a Asia ha consistido mayormente en tímidas miradas y no ha sido objeto de especial preocupación. De apenas hablar de ella, ha pasado a ocupar portadas de periódicos y revistas, ser objeto de estudios académicos, promesa para el sector económico y uno de los destinos turísticos más solicitados.

Resulta arriesgado hablar de Asia como un todo debido a su gran heterogeneidad. De hecho, el continente asiático se divide geográficamente en varias “Asias” diferentes y, desde donde nos encontramos, tradicionalmente se subdivide en Oriente Próximo, Oriente Medio y Extremo Oriente. En este número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* hemos querido mirar de frente a Extremo Oriente, la región más alejada tanto desde el punto de vista geográfico como intelectual; y, a partir de ahí, ampliar la mirada hacia los países asiáticos vecinos que marcan las relaciones políticas, económicas y sociales de esta región.

Si bien a nivel económico el auge asiático resulta cuantificable y existen cifras que lo determinan, ¿cuáles pueden ser sus implicaciones a nivel político y cultural? ¿Es posible hablar de una globalización asiática en contraposición a la globalización occidental? Augusto Soto abre las puertas, a manera de introducción, a este continente y a las interconexiones derivadas del juego de miradas entre Oriente y Occidente.

El crecimiento económico viene acompañado de un aumento en la influencia política tanto en el ámbito regional como internacional. En este sentido, China se presenta como el ejemplo más destacable. Su creciente poder económico y energético lo han convertido en el centro de atención y en preocupación para algunos líderes políticos que se preguntan sobre el tipo de liderazgo que podría ejercer y sus implicaciones en la región. Pero, como analiza Xulio Ríos, China no está sola y debe planear muy bien sus movimientos teniendo en cuenta sus grandes competidores en la zona: India y Japón.

Este aumento en la importancia política y económica también tiene un reflejo en materia de seguridad. Como apunta Rafael Bueno, no es casualidad que en Asia se encuentren siete de los diez mayores ejércitos del mundo, sin contar el ruso y el estadounidense. En poco menos de diez años, China dobló su gasto en defensa y en 2004 pasó a ocupar el segundo puesto en el ranking de países que más presupuesto dedican a defensa después de EEUU. La India se sitúa en el quinto lugar de dicho ranking, después de Rusia y Japón. Por otro lado, si bien, según algunos analistas, el programa nuclear de Corea del Norte, del que hizo alarde en octubre de 2006, no es tan avanzado como se temía, no cabe duda de que mantiene en alerta al resto del mundo.

Pero los conflictos en Asia son algo más que una posibilidad ante la que hay que estar preparado. El sudeste asiático es una de las zonas del mundo donde más conflictos armados y tensiones políticas se producen. Demandas de independencia o autonomía, la discriminación de grupos étnicos y complicadas transiciones democráticas son algunas de las causas que originan enfrentamientos en países como Indonesia, Filipinas, Tailandia, Myanmar, Timor Oriental o Camboya. Jordi Urgell analiza los elementos comunes de los conflictos y los procesos de paz en el sudeste asiático sin olvidar la idiosincrasia de cada caso.

También en el sudeste asiático se está llevando a cabo una iniciativa interesante desde el punto de vista del regionalismo como es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Teniendo como modelo a la Unión Europea, la ASEAN aspira a convertirse en un actor importante en la región. Eric Teo Chu Cheow examina los principales obstáculos para ello y los debates asiáticos frente a los desafíos que presentan el cambio climático y la cuestión energética.

Fuera de Extremo Oriente, en Irak, el principal reto de sus ciudadanos continúa siendo conservar la vida. Para ello muchos se han ido de su país. Ya son cuatro millones de iraquíes los que han debido abandonar sus hogares desde la invasión liderada por EEUU en 2003. Otros miles han muerto. La violencia diaria, la crisis económica y el deterioro de los servicios públicos convierten la vida en Irak en una dolorosa experiencia. Como recientemente apuntó António Guterres, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la guerra acapara la atención a nivel mediático y no se ha dedicado el suficiente espacio a la tragedia humanitaria que sufren los iraquíes. Una situación ante la que debe responder el sistema humanitario internacional, cuyos desafíos y expectativas describe en este número de *Papeles* Hugo Slim, como parte del análisis del prestigioso anuario de Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Actino (ALNAP). ¿En qué condiciones sobreviven los ciudadanos en Irak? ¿Qué ocurre con el petróleo del que es rico este país? Zaid Al-Ali expone la verdadera situación socio-económica que se vive en Irak y las propuestas económicas que se plantean para salir de la crisis.

Escenario de crisis sigue siendo Oriente Medio y, como detalla Bichara Khader, el agua es un elemento clave en el conflicto entre israelíes y palestinos. La escasez y la necesidad del recurso hídrico ha sido fuente de tensión en numerosas ocasiones. En Oriente Medio, el acceso al agua constituye también un arma más para debilitar al enemigo.

Por otro lado, la comunidad internacional sigue intentando controlar las pretensiones nucleares de Irán. En marzo de 2007 el Consejo de Seguridad aprobó una nueva resolución al respecto, la 1747. Todavía demasiado pronto para hablar sobre su eficacia, resulta interesante detenerse en el proceso previo hasta llegar a ella y en cuyo debate han participado los nuevos miembros no permanentes del Consejo, entre los que se encuentran Congo, Indonesia, Qatar y Sudáfrica. Michael Spies analiza la resolución 1747 y los debates internos que la precedieron.

En el otro lado del mundo, Bush ha intentado reducir el distanciamiento que desde el 11-S EEUU ha interpuesto respecto a América latina, realizando una gira por Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México. En opinión de los analistas este viaje confirma dicho distanciamiento a pesar del esfuerzo de Bush por mostrar, en palabras de Rodrigo Sosa, el “rostro humano” de sus políticas. Protestas en las calles y contestaciones por parte del presidente de Venezuela Hugo Chávez en su otra y simultánea gira, han demostrado la hostilidad con la que determinados sectores latinoamericanos reciben al mandatario estadounidense. Mucha de esa oposición proviene, en opinión de algunos, del populismo que “ha reaparecido” en América Latina. En una entrevista con Ernesto Laclau, a propósito de su libro *La razón populista*, reflexionamos sobre el populismo como fenómeno político.

Como describe Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch, el respeto de los derechos humanos continúa siendo un reto que nadie parece adquirir seriamente, y que no se puede desligar de la justicia y la paz analizadas por Gaby Oré y Kristian E. Herbolz-Heimer. A estos se unen otros grandes desafíos de nuestro tiempo como son la sostenibilidad medioambiental, la cohesión social y la mejora de la calidad de la democracia. Recientemente se han publicado alarmantes informes sobre los problemas ambientales y el cambio climático. En ellos se llama la atención sobre el impacto de la actividad humana en el deterioro del medio ambiente y en la necesidad de una concienciación social urgente para evitar acabar con los recursos del planeta. El sistema económico imperante, basado en una cultura de la acumulación, crea unas necesidades cuyas consecuencias son la distribución injusta de la riqueza y la falta de cohesión social. Las desigualdades socio-económicas constituyen, asimismo, un obstáculo para el ejercicio de una democracia inclusiva que responda, a su vez, a la cada vez mayor diversidad que caracteriza a nuestras sociedades.

Ante la necesidad de “mirar la realidad de nuestro tiempo de forma radical”, como encabeza el análisis de Santiago Álvarez Cantalapedra, director del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y de esta revista, *Papeles* quiere hacerse eco de estas temáticas. Unas cuestiones que en muchos casos constituyen las raíces de los conflictos y en otros sus consecuencias, y que están interconectados tanto en el ámbito nacional como internacional. A partir de este momento, *Papeles* pondrá también su atención en difundir análisis sobre sostenibilidad, cohesión social y democracia, sin olvidar la paz y las relaciones internacionales que hasta ahora han sido su principal foco de interés, con el objetivo de ampliar el enfoque que nos permita entender de manera más completa lo que ocurre en nuestras sociedades y en nuestro mundo.

Nieves Zúñiga García-Falces  
Redactora Jefa

#### Fe de erratas

El golpe de Estado frustrado en Venezuela se produjo en 2002, y no en 2000 como apareció en el N° 96 de *Papeles de Cuestiones Internacionales* (p. 12). El porcentaje de ayuda al desarrollo de la UE es del 0,3% y no del 0,7% (p.117). Quien escribió sobre las ciudades-estado en 1993 fue Robert Putnam y no Kagan (p. 125).



---

**Mirar la realidad de nuestro tiempo de  
forma radical**

*Santiago Álvarez Cantalapiedra*

11

---

**La justicia en los procesos de paz: del dilema a  
la oportunidad**

*Gaby Oré Aguilar y Kristian E. Herbolz-Heimer*

23

---



SANTIAGO ÁLVAREZ CANTALAPIEDRA

# Mirar la realidad de nuestro tiempo de forma radical

*"Hay un cuadro de Klee que se llama Angeles Novus. En él se representa a un ángel que parece como si estuviese a punto de sentirse pasmado. Sus ojos están desmesuradamente abiertos, la boca abierta y extendidas las alas. Y éste deberá ser el aspecto del ángel de la Historia"*

Walter Benjamin, *Tesis sobre la filosofía de la Historia*

*"¿Qué hacer? Hacer el inventario de la civilización actual que nos conduce a la ruina... Intentar mostrar exactamente la trampa que ha convertido al hombre en esclavo de sus propias creaciones"*

Simone Weil, *Cahiers*

"No hay documento de cultura que no lo sea también de barbarie". Resulta difícil no recordar esta afirmación de Walter Benjamin cuando, sin dejar de reconocer los valores que anidan en la cultura occidental, renunciamos a las vendas de las justificaciones que impiden percibir nuestro tiempo de forma radical. Actualmente, las capacidades de transformar el mundo por parte de los seres humanos comportan una amenaza de destrucción. El progreso se torna en su contrario y la llamada civilización industrial se asemeja a la tempestad que arroja de espaldas sobre una senda de ruinas a ese *Angelus Novus* del cuadro de Paul Klee que sugiere Benjamín como metáfora de la Historia. El ángel contempla, impotente y pasmado, una catástrofe de sufrimiento y aniquilación, pero nosotros seguimos denominándolo progreso. Esa perversión de la mirada revela el grado de barbarie que está presente en nuestra cultura. ¿Qué hacer?, se pregunta Simone Weil en sus *Cuadernos*: podemos empezar por aprender a mirar la realidad de nuestro tiempo desde sus raíces, tratando de hacer un inventario de lo que nos conduce a la ruina e intentando mostrar las trampas que han convertido a las personas en siervas de sus propias creaciones.

Santiago Álvarez Cantalapedra es director del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y de *Papeles de Cuestiones*

## Los grandes temas de nuestro tiempo

En cualquier inventario básico de los grandes problemas de nuestro tiempo aparecerán, con toda seguridad, la crisis ecológica, la falta de vertebración social y las dificultades relativas al ejercicio de una democracia con voluntad de responder a su sentido originario de ejercicio efectivo del gobierno por parte del pueblo. O si se quiere expresar de manera más positiva: hoy los grandes temas de nuestro tiempo tienen que ver con los retos de la sostenibilidad, la cohesión social y la profundización y mejora en la calidad de la democracia.

Es obvio que cualquiera de estas referencias temáticas solicita un planteamiento adecuado y preciso para su tratamiento. Así, a efectos de análisis, coincidimos con Riechmann cuando señala que la crisis ecológica se puede desmenuzar, a su vez, en tres grandes problemas: un problema de escala, un problema de diseño y un problema de eficiencia relacionado con el uso de los materiales y la energía.<sup>1</sup> El problema de la escala señala la cuestión del tamaño que ocupa el sistema socioeconómico dentro de la propia biosfera, y lo recogemos como el hilo conductor de la reflexión que sobre la sostenibilidad introducimos con estas líneas. En la consideración del problema de la falta de cohesión social, se debe diferenciar, a su vez, entre las dinámicas específicas de la desigualdad, de la pobreza, de la exclusión y las vulnerabilidades que surgen de la combinación entre exposición al riesgo y capacidad de respuesta, ya se refiera a personas, a colectivos sociales o, incluso, a naciones enteras. Son estos procesos los que inciden en lo que, a la postre, otorga dimensión a la cohesión social: el tipo y el grado de los vínculos sociales y la gramática de las necesidades que surge de las dependencias que vivimos los individuos.<sup>2</sup> Este último aspecto se convertirá también en otro de los hilos de conducción de este artículo. Asimismo, en el abordaje de las cuestiones relativas a la democracia son tantos los elementos susceptibles de atención (los actores de la sociedad política y civil, las formas de participación y representación, las instituciones, las reglas de juego, los escenarios para su ejercicio, etc.) que se antoja imprescindible buscar algunos conceptos que sirvan de guía. No es descabellado pensar que ese papel lo puedan representar las nociones vinculadas a las ideas de ciudadanía y diversidad, en la medida en que se constituyan como ejes de reconocimiento y participación en el seno de una sociedad democrática (cualquiera que sea el plano en el que la situemos: local, regional, nacional, internacional o, incluso, mundial).

---

<sup>1</sup> Jorge Riechmann, *Biomimesis*, Catarata, Madrid, 2006.

<sup>2</sup> La idea de que las necesidades emanan de las dependencias que establecemos los individuos y de que es conveniente establecer una distinción de tres niveles —el metabólico, el psicosocial y el técnico-social— con el fin de abordar los problemas de equidad social y sostenibilidad ecológica en un mundo con sistemas de necesidades muy desiguales, puede encontrarse desarrollada en Joaquín Sempere, "La necesidad humana como dependencia", *Revista Internacional de Sociología*, 1999, N° 23, pp. 131-144.

## La amenaza del gigantismo de la economía

Los datos proporcionados por Naciones Unidas señalan que el gasto real en el consumo mundial se multiplicó por 16 en el curso del siglo XX y que en el mismo período el mundo ha visto triplicar su población. Nuestras exigencias respecto a la tierra se han vuelto excesivas, superando lo que ella es capaz de darnos. Los flujos materiales y energéticos que atraviesan el aparato productivo han llegado a ser de suficiente entidad como para interferir con los que manejan las grandes regulaciones naturales del planeta. Nos lo han recordado recientemente los miembros del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático en relación con el ciclo del carbono. También en términos territoriales se percibe cómo la sobrecarga que sobre el planeta ejerce la actividad humana provoca una desaparición de la riqueza natural a un ritmo sin precedentes: cada año se incrementan 5.000 km<sup>2</sup> de asfalto (una superficie aproximada al doble del territorio de Luxemburgo) debido a las infraestructuras viarias y a los asentamientos urbanos; los bosques tropicales, que aunque no llegan a ocupar ni el 10% de la superficie de los continentes albergan el 90% de las especies vivas del planeta, retroceden ante la codicia de intereses de todo tipo que provocan una deforestación rápida y de una magnitud tan importante como difícil de asimilar por nuestro entendimiento;<sup>3</sup> y así podríamos continuar hasta cansar al lector.

Treinta años después de la publicación del Informe al Club de Roma acerca de los *Límites del Crecimiento*, los mismos autores afirman que esos límites naturales han sido sobrepasados desde mediados de la década de los ochenta y que en la actualidad nos encontramos en una situación de extralimitación o rebosamiento de los niveles de sostenibilidad global: “La economía mundial ya ha rebasado tanto los niveles sostenibles que la fantasía de un globo infinito tiene los días contados. Sabemos que el ajuste será una tarea ingente, que comportará una revolución tan profunda como la revolución agrícola e industrial”.<sup>4</sup>

En consecuencia, la economía está aquejada de gigantismo y amenaza con destrozarse la estructura de la casa (*oikos*) que la alberga y la posibilita. Al igual que en cualquier enfermedad, la posible solución al problema no reside tanto en el tratamiento del cuadro diagnosticado como en la intervención sobre las causas de los procesos que lo originan. El problema de la crisis ecológica no está tanto en el mal uso ni en la ineficiente utilización de los recursos, como en la propia lógica del crecimiento. Lo que nos lleva, si mantenemos la idea

<sup>3</sup> Una deforestación que alcanza la increíble cifra de 15,2 millones de hectáreas anuales, aproximadamente la superficie del territorio que ocupan conjuntamente los Países Bajos, Bélgica, Suiza y Dinamarca.

<sup>4</sup> Donella Meadows, Jorgen Randers y Dennis Meadows, *Los límites del crecimiento 30 años después*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 2004, pp. 59-60.

de seguir pensando con radicalidad, a contextualizar ese crecimiento en el marco en el que se da: el del sistema capitalista.

También nos ayudará a evitar ambigüedades con la expresión sostenibilidad. Desde hace años ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano, pero en esa misma medida ha ido acumulando imprecisión en cuanto a sus exigencias, lo que ha dado lugar a que en el momento actual se califiquen como sostenibles prácticas y comportamientos claramente inviables desde un punto de vista ecológico. También en el tratamiento teórico de estos problemas se han asentado enfoques que consideran factible que el sistema socioeconómico sea el que arregle internamente el deterioro ocasionado por su propio funcionamiento. Así se han llegado a encumbrar expresiones como “desarrollo sostenible”, de la que se suele derivar la creencia de que las políticas ambientales pueden afrontar las manifestaciones de la crisis ecológica sin poner en cuestión el crecimiento económico impulsado por el modelo de producción y consumo imperante.

---

En el momento actual se califican como sostenibles prácticas y comportamientos claramente inviables desde un punto de vista ecológico

---

## **La huella ecológica: indicador de presión ambiental y exclusión**

A medida que somos conscientes de que la dinámica económica funciona y se reproduce de espaldas a como lo hacen los ecosistemas naturales y de que nos encontramos, además, con una escala en la economía humana excesiva en relación con la biosfera, empezamos a hacernos una idea de la envergadura y profundidad de la actual crisis ecológica. Aunque para ello necesitamos aún un término que ponga en relación las demandas ecológicas que precisa la humanidad de acuerdo a su nivel medio de consumo y la capacidad del globo para satisfacerlas. A este fin se viene utilizando la noción de “huella ecológica”. Imaginémonos, para ilustrar la intuición que subyace bajo esta propuesta, que caminamos sobre tierra. La superficie y la profundidad de nuestra huella en el camino dependerán del volumen de nuestro cuerpo (altura y peso), del calzado que llevemos y del contenido de la mochila que nos echemos a la espalda. No es lo mismo el caminar, sobre la arena, de una persona sin prisas con un índice de masa corporal normal, descalza y ligera de equipaje, que el de un obeso acelerado por las prisas, con botas militares y portando una mochila llena de pesados cachivaches. De la misma manera, el rastro ecológico de la andadura sobre la Tierra de los diferentes grupos humanos va a depender del volumen de su población (el peso de su humanidad), de la tecnología que utilice (tipo de calzado) y de la cuan-

tía y tipología de su consumo (mochila o cesta de consumo, en la que están presentes no sólo los bienes finales de que dispone, sino también aquellos otros recursos movilizados para su obtención). Pues bien, a partir de esa intuición, la “huella ecológica” se construye como un artificio teórico/metodológico útil para mostrar la impronta que deja la actividad humana en la naturaleza desde una perspectiva territorial, de manera que en su propósito está tratar de expresar, en función de la solicitud de recursos y requerimientos de absorción de residuos, la superficie de tierra productiva que se precisa para sostener una determinada cesta de consumo para una población bien definida.

Los primeros desarrollos en estas líneas de investigación han permitido sacar la conclusión de que determinados estilos de vida no son universalizables y que, por consiguiente, sólo se podrán mantener en el tiempo con la condición de que otros no accedan a mayores niveles de consumo. Entre esos modos de vida exclusivos para una parte de la humanidad se encuentra también los correspondientes a la población española<sup>5</sup>. Revelan, como señala Altvater, que el modelo del capitalismo del bienestar de las llamadas economías desarrolladas, tal y como hoy lo conocemos, es un “bien posicional” en el sentido de que “el mundo no puede disfrutar de las comodidades de las sociedades industriales del bienestar sin que todos los seres humanos empeoren su situación”.<sup>6</sup> Aunque normalmente se hace abstracción de las diferencias sociales en el interior de las economías nacionales, el corolario que parece derivarse de todo ello se aventura cada vez más claro a medida que aumenta el número de miembros de la llamada clase consumidora mundial: la profundización del tránsito que experimenta parte de la humanidad desde formas de vida ecológicamente sostenibles hacia los estilos de vida y de cultura presentes en Europa, Norteamérica y Japón desde mediados del siglo XX –sin que los consumidores de los países ricos renuncien al espacio ambiental que ocupan- hace previsible que las luchas por el control de los recursos naturales y por la distribución de los costes ecológicos se incrementen en el futuro, acentuándose con ello los problemas de la desigualdad social y el deterioro ambiental, tanto en un plano interno como en uno más global. Los condicionamientos ecológicos globales representan ya un papel crecientemente destacado en la formulación de los principales problemas sociales del siglo XXI. La crisis se entremezcla de esta forma con la social, constituyendo en sentido estricto una crisis ecosocial.

<sup>5</sup> Óscar Carpintero analiza en el capítulo sexto de su libro, *El metabolismo de la economía española* Fundación César Manrique, Lanzarote, 2005, la problemática de la (in)sostenibilidad en nuestro país desde esta aproximación territorial.

<sup>6</sup> Elmar Altvater, *El precio del bienestar. Expolio del medio ambiente y nuevo (des)orden mundial*, Edicions Alfons El Magnànim, Valencia, 1994, p. 22.

## Las necesidades y las alternativas para su satisfacción

Es posible que hasta ahora nunca hubiéramos dispuesto de las condiciones para poder cumplir el sueño por el que tanto lucharon generaciones anteriores: unos niveles de salud y autonomía para que todas las personas, sin excepción, pudieran desarrollar una vida libre de las servidumbres de la pobreza, la ignorancia, el hambre y buena parte de las enfermedades que les afligen. Hoy, sin duda, tenemos las capacidades para vivir ese sueño y, sin embargo, por todos es conocido lo lejos que estamos de alcanzar esos objetivos. Además, como hemos enunciado, las tendencias de futuro no son nada halagüeñas, y nos indican que, de no cambiarlas, el aumento de la presión ambiental también profundizará el grado de exclusión de determinados grupos sociales y poblaciones con el correspondiente deterioro de la cohesión social.

Ser conscientes de encontrarnos en esta situación de extralimitación, sin que con ello hallamos erradicado la lacra de la miseria que asola a gran parte de la humanidad, obliga a distinguir entre “lo que es necesario para salvaguardar la dignidad humana y propiciar una calidad de vida” y “aquello que sólo es necesario para dar continuidad a una economía material sin medida”. Después de la II Guerra Mundial la irrupción de la sociedad de consumo en algunas partes del mundo generó profundos cambios culturales que han terminado por modificar la imagen de las personas como seres necesitados. El “hombre necesitado” de Iván Illich presenta una condición humana definida por su dependencia a las mercancías, lo que supone una inversión y una perversión en la relación entre medios y fines que conduce, irremediablemente, a una subordinación de las personas a la economía y a la tecnología que ellas mismas han creado y desarrollado.<sup>7</sup>

Situar, por tanto, el debate sobre las necesidades en el centro de la atención es una exigencia para quien quiera mirar la realidad de frente y con radicalidad. Supone, por un lado, no descuidar los procesos psicosociales y económicos que alientan su explosión, y que conducen, en esa medida, a agravar la insostenibilidad y la fragmentación social, y, por otro, permite descubrir la existencia de un núcleo de dependencias humanas básicas (necesidades humanas) cuya satisfacción óptima es algo a lo que todas las personas tenemos derecho y cuya condición objetiva es independiente de los procesos y prácticas implicados en su realización.

Atender a lo primero, implica distanciarse prudentemente de los supuestos que conciben a los individuos como soberanos que, gracias a su radical independencia, constituyen la fuente última del poder en el sistema económico, de suerte que gracias a ese poder pue-

---

<sup>7</sup> Ivan Illich, “Needs”, en Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Zed Books, Londres, 1992.



den obtener lo máximo de las posibilidades que se les abren en cada situación. La realidad no parece tan sencilla ni tan idílica como la que dan a entender estos postulados. Más bien, tenemos la sensación cotidiana de que nuestros gustos y nuestras conductas son variables y que se van troquelando a golpe de experiencias, de costumbres y de influjos que, a través de mecanismos de emulación y criterios de posición social, proceden de las relaciones que establecemos con los demás. También somos conscientes de que nuestros deseos no siempre coinciden con nuestras necesidades y que ambos se amalgaman mediante la sugestión proveniente de los medios de comunicación de masas, de la industria cultural, de la publicidad y de los efectos que ejercen los cada vez más omnipresentes escenarios de consumo, ámbitos desde los que se va extendiendo una cultura de la compra que termina por alterar las relaciones sociales y los hábitos mentales. Aspectos, todos ellos, de carácter social que nos revelan una trama de interdependencias que, de ningún modo, se encuentra totalmente al margen del funcionamiento y de la lógica del sistema económico en el que vivimos.

---

**Situar el debate sobre las necesidades en el centro  
de la atención es una exigencia para quien quiera mirar  
la realidad de frente y con radicalidad**

---

Respecto a lo segundo, la distinción que desde hace tiempo se viene proponiendo entre necesidades y satisfactores<sup>8</sup> puede ayudar a pensar la relatividad de las prácticas de satisfacción, en general, y de consumo, en particular, sin renunciar a una noción universal de necesidad. Esto último es una pretensión que no podemos desechar en la medida en que un discurso acerca de los derechos humanos, digno de tal nombre, sólo puede tener un carácter universal en el ámbito de las necesidades humanas.<sup>9</sup> Pero una labor de este tipo no es fácil de llevar a cabo si se repara lo suficiente en la complicación que supone el hecho de que los satisfactores –en cuanto prácticas, relaciones, técnicas y bienes de consumo–, además de contribuir a satisfacer las necesidades humanas, son también un factor del desarrollo de nuevas necesidades sociales y un elemento clave de la configuración y modulación de las necesidades humanas en un particular contexto histórico y cultural. Es algo sobre lo que incide Sempere cuando, al referirse al orden técnico-social, señala que una innovación contribuye a conformar un complejo aparato técnico que es portador, a su

---

<sup>8</sup> En Ian Doyal e Ian Gough, *Teoría de las necesidades humanas*, FUHEM, Icaria, Barcelona, 1994; y Manfred A. Max-Neff, *Desarrollo a escala humana*, Icaria, Barcelona, 1994.

<sup>9</sup> Lo señalan Antonio Elizalde et al. en "Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el Enfoque centrado en la Persona", *Polis*, 2006, Vol. 5, N° 15. En [www.revistapolis.cl](http://www.revistapolis.cl)

vez, de sus propias necesidades –“instrumentales”– que se añaden a las de los individuos.<sup>10</sup>

En cualquier caso, y a pesar de la dificultad que supone asumir que la mayoría de las prácticas, de las técnicas y de los bienes tienen ese carácter dual de satisfactor y de necesidad, la distinción seguirá siendo útil si con ella evitamos las perversiones que se suelen dar en las relaciones entre medios y fines, y somos capaces de ofrecer alternativas en la elección de aquellos elementos –los satisfactores– que, por tener un carácter cultural, son transitorios y susceptibles de negociación a la hora de buscar objetivos de satisfacción humana y eficiencia ecológica.

Y es que, en efecto, las diferentes alternativas de satisfacción no comportan lo mismo desde un punto de vista que trate de combinar las preocupaciones por el bienestar, la sostenibilidad y la equidad social. Sabemos ya bastante, por ejemplo, sobre las diferencias que existen, en términos de calidad de vida individual, impacto en el medio ambiente y cohesión social, entre un modelo de conurbanización difusa y un modelo de ciudad compacta, abarcable y con una buena dotación de bienes y espacios públicos. Se conocen, también, siguiendo con los ejemplos, las diferentes consecuencias que se derivan –para la salud de las personas, para la naturaleza y para la situación alimenticia mundial– de la opción por un tipo de dieta con alto contenido de proteínas de origen animal frente a una alternativa más próxima al vegetarianismo. Por tanto, empezamos a saber ya muchas cosas para descuidar la forma en que se establecen las elecciones y a qué lógica responden. Por eso, el derecho a la satisfacción óptima de las necesidades humanas se debe conjugar con el derecho de todas las personas a participar en la forma de decidir cómo alcanzar esa satisfacción en la práctica.

## **Democracia, ciudadanía universal y atención a la diversidad**

El reto de proporcionar bienestar sostenible está indisolublemente ligado a la defensa de una democracia efectiva. Que las necesidades dejen de ser un mero engranaje de la rueda

---

<sup>10</sup> Joaquín Sempere, *op. cit.* Algo constituye una “necesidad instrumental” para alguien, sostiene este autor, si sirve para la producción o transporte de los objetos que son satisfactores de las necesidades de esta persona. Los alimentos llegan a nuestros platos gracias a la existencia de una industria agroalimentaria que usa tractores y consume plaguicidas y fertilizantes, de unas redes de distribución que reparte los productos en camiones por toda la geografía, de unos equipamientos comerciales que nos los presentan en sus estanterías, de un presupuesto monetario que nos permite el acceso a ellos y de un equipamiento doméstico que permite la conservación y preparación de la comida. Las exigencias que se derivan de estos ámbitos se nos tornan imprescindibles para poder satisfacer la necesidad humana de la subsistencia en una sociedad como la nuestra. Siempre, entre las necesidades de los individuos y sus satisfacciones, encontraremos un complejo técnico-social que rompe la inmediatez y añade sofisticación al proceso de realización de las necesidades. Por otra parte, estas consideraciones se pueden relacionar fácilmente con aquellas otras derivadas de la constatación de que la tecnología también genera problemas y no únicamente soluciones. Una reflexión que ya se encuentra cimentada gracias a las aportaciones de autores tan diversos como Lewis Mumford o Ivan Illich.

de la expansión material de una economía y una cultura desbocada, pasa por la “repolitización” de las mismas como garantía para su expresión y satisfacción democrática. Pero esta opción de sustraer protagonismo al mercado y al orden económico como mecanismos centrales de revelación/ocultación de las necesidades de carácter social no es por sí sola suficiente. Bien pudiera ser –como ha señalado el pensamiento neoconservador estadounidense, aunque con otras intenciones y preocupaciones–<sup>11</sup> que diera lugar a una dinámica incontrolable de demandas sociales que se compadeciera mal con las exigencias de una sociedad sensible a lo ecológico. Para ello habrá que neutralizar tendencias corporativistas, pero parece más factible hacerlo radicalizando la democracia a partir de la profundización en una idea de ciudadanía más acorde con los tiempos que corren que no arremetiendo contra las instituciones básicas de los sistemas públicos de protección social.

En el mundo global en el que nos adentramos, la calidad de la política y de la democracia encuentra su piedra de toque en el progresivo reconocimiento de la condición ciudadana de todos los habitantes de un planeta que, sin clausurar las diferencias, se muestra cada día más interdependiente e integrado. Esta circunstancia está reclamando una nueva perspectiva que –sin obviar los problemas jurídico/políticos que indudablemente plantea y el difícil tránsito hacia su reconocimiento y plasmación– estará presente en los debates políticos del presente siglo.

Al quedarse el mundo sin márgenes o extrarradios como consecuencia de la globalización, se elimina el modo de eludir las responsabilidades, pues ya no existe “resto del mundo” donde exportar y repercutir las consecuencias indeseadas de nuestras conductas. Las consecuencias de nuestros actos terminan por regresar a nosotros, después de afectar a otros, a través de una suerte de efecto *boomerang* (en forma de calentamiento global, de intensificación de las migraciones, del terrorismo global, etc.). En cierto modo toda la

**El bienestar  
sostenible  
está  
ligado a  
la defensa  
de una  
democracia  
efectiva**

---

<sup>11</sup> No nos referimos en este caso a aquellos a los que se identifica en la actualidad con la etiqueta de *neocons*, sino a autores de reconocido prestigio intelectual como Daniel Bell (*Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, Madrid, 1977), Peter L. Berger (*La revolución capitalista*, Península, Barcelona, 1989) o Michael Novak (*El espíritu del capitalismo democrático*, Tres tiempos, Buenos Aires, 1983). Estos autores formularon las tesis del “Estado sobrecargado” y la “esclerosis burocrática”, con su corolario sobre la ingobernabilidad del Estado en las sociedades del capitalismo democrático. Como causa profunda señalan las crecientes expectativas que la sobrepolitización de las necesidades sociales despierta a través del reconocimiento de los derechos de ciudadanía, pues de esta dinámica se deriva un Estado sobrecargado de demandas ciudadanas –y por ende de funciones– que deviene en ingobernable. La crítica vendrá seguida, en coherencia con el diagnóstico, de una propuesta de disminución forzada de las demandas sociales mediante el cuestionamiento del Estado de bienestar y una redefinición cultural de las necesidades y de los valores en la sociedad.

humanidad se convierte en prójima y la dependencia mutua (aunque desigual) se muestra como rasgo definitivo. En este contexto, el orden de derechos y deberes en el que se sustancia cualquier noción de ciudadanía tendrá que adquirir también una dimensión global.

Por otro lado, la reflexión política sobre estas cuestiones no se puede realizar adecuadamente sin atender la creciente diversidad social que nos rodea en ese mismo marco de la globalización. El incremento de la movilidad de las personas, las mercancías y los capitales, acompañada de una intensificación en la circulación de ideas, imágenes e iconos, dan lugar a procesos de diferenciación que –en función de los distintos grados de movilidad y conexión de las personas y de los grupos– componen con fragmentos diversos un nuevo mosaico social en el que está más presente que nunca una jerarquización social instituida en torno a unas dinámicas que, en unos casos, generan desigualdad y, en otros, exclusión. Mientras que la desigualdad es un fenómeno principalmente de raíz económica (una relación clasista basada en la explotación), la exclusión adopta más bien la forma de un fenómeno social vinculado a la etnia, a la cultura, a la percepción del género o la religión.

En la práctica, los grupos sociales viven combinaciones complejas de ambos procesos: de este modo, las divisiones étnicas o las barreras culturales tienden a reforzar y entremezclarse con las divisiones de clase o de género. Lo percibimos cada día con fenómenos como los de la inmigración de la fuerza de trabajo o la feminización de la pobreza. En contextos de esta naturaleza, en los que vemos además cómo se disuelven las delimitaciones hasta hace poco claras entre lo interno/externo<sup>12</sup> o lo prójimo/ajeno, se muestran cada vez más necesarias las propuestas a favor de una ciudadanía que –en distintos planos, desde el local al global– buscan una nueva articulación entre el principio de igualdad y los principios de reconocimiento de la diferencia y respeto a la alteridad como forma de combatir aquellos otros discursos de fronteras y límites que aún justifican las grandes fracturas y consolidan la exclusión.

## **A modo de conclusión/invitación**

Hoy los grandes temas de nuestro tiempo tienen que ver con la crisis ecológica, la falta de vertebración social y con las dificultades para profundizar en la construcción de una democracia de calidad que recoja un nuevo concepto de ciudadanía inclusiva y que tenga capacidad para articular una convivencia en un contexto de diversidad social creciente. Es posible destacar líneas específicas de investigación que, sirviendo de hilo conductor, permitan

---

<sup>12</sup> Esta idea de la creciente internalización de dimensiones y aspectos antes considerados externos, es resaltada por Ángel Martínez González-Tablas en su libro, *Economía política mundial. I. Fuerzas estructurantes* (Ariel, Barcelona, 2007), al señalar la globalización como una de las fuerzas estructurantes de nuestro tiempo.

resaltar cómo se entremezclan estos problemas en el momento presente evitando, al mismo tiempo, caer en la banalidad o en aproximaciones genéricas que poco aportan a lo ya sabido. Atinar con el tratamiento de estas temáticas constituye, sin duda, un paso importante en la búsqueda de la manera de pacificar las relaciones sociales y las relaciones de los seres humanos con la naturaleza, y será, por tanto, la forma de seguir contribuyendo desde esta publicación a la investigación para la Paz. El equipo de *Papeles* le invita a esta nueva etapa de la revista en la que sumaremos a lo ya conseguido nuevos esfuerzos, perspectivas y preocupaciones.



# La justicia en los procesos de paz: del dilema a la oportunidad

*La aplicación de mecanismos de justicia en los procesos tendientes a finalizar un conflicto armado supone un reto para los estudios de paz y derechos humanos. Aquí se plantean algunas premisas o consensos compartidos respecto al rol de la justicia en dichos procesos que están recogidos en la doctrina internacional, política y jurídica, y que son aceptados o promovidos por la ONU y otros actores relevantes. Esta reflexión permite superar los dilemas aparentes sobre la relación entre la justicia y la paz y acotar aquellas áreas que aún plantean tensiones en la solución negociada al conflicto. También se presentan conceptos y aprendizajes importantes y específicos en la evolución de los estudios de paz y el derecho internacional sobre la justicia en las transiciones, y se describen los desafíos para la consolidación de una agenda común.<sup>1</sup> La última parte sugiere elementos para la distensión y el mutuo refuerzo entre los campos de los derechos humanos y la construcción de la paz.*

Gaby Oré Aguilar es Master en Leyes, especializada en legislación internacional de los derechos humanos e investigadora y consultora en temas de justicia internacional

La solución negociada es la opción idónea para poner fin a un conflicto armado. Además de los criterios éticos implícitos en este consenso, la práctica hace evidente esta tendencia: desde 1990, sólo cinco conflictos (sobre 54 casos estudiados) han acabado por la victoria militar de una de las partes,<sup>2</sup> mientras que se han firmado más de 300 acuerdos en el marco de procesos de paz. Esto ha dado lugar a una creciente producción de estándares (principios y recomendaciones) por parte de Naciones Unidas sobre la forma y contenido de dichos procesos y acuerdos.<sup>3</sup>

Kristian E. Herbolzheimer es director adjunto del Programa de Procesos de Paz de la Escola de Cultura de Pau (Universidad Autónoma de Barcelona)

<sup>1</sup> Un análisis inicial de estos dilemas y agendas en el posconflicto se encuentra en Gaby Oré Aguilar, "Justicia internacional y cuestiones de paz", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2004-2005, N° 88, pp. 9-18.

<sup>2</sup> Vicenç Fisas, *Anuario 2006 de Procesos de Paz*, Escola de Cultura de Pau, Icaria, Barcelona, 2006.

<sup>3</sup> Christine Bell, "Peace Agreements: Their Nature and Legal Status", *The American Journal of International Law*, 2006. Ver también Joe Sanders, "Bridging Human Rights and Conflict Resolution: A Dialogue between Critical Communities". Presentado en la conferencia organizada por el Carnegie Council on Ethics and International Affairs el 16 y el 17 de julio de 2001. En [www.cceaia.org](http://www.cceaia.org)

La justicia (en un sentido amplio) es imprescindible para un proceso de paz sostenible y coherente con los principios del derecho internacional. La paz, la democracia y el desarrollo son condiciones imperativas e interdependientes para la vigencia del Estado de derecho. No hay incompatibilidad intrínseca entre quienes buscan la justicia y los que buscan la paz.<sup>4</sup> Según la ONU, “los conflictos internacionales e internos con frecuencia son el resultado del menosprecio del derecho internacional y de los criterios de derechos humanos. Los procesos y los acuerdos de paz son oportunidades para restablecer esos criterios, normas y principios. Un acuerdo de paz fundamentado en los principios del derecho internacional y los derechos humanos aporta una sólida base para los esfuerzos de construcción de paz”.<sup>5</sup>

Asimismo, son necesarios mecanismos judiciales y no-judiciales para lograr la justicia y la paz en el posconflicto. Éstas son complementarias, aunque en la práctica no siempre se reconozcan como tales o no se apliquen de manera simultánea y, a veces, se privilegie una en detrimento de la otra. La dificultad de aplicar la justicia ordinaria en un escenario de transformación del conflicto o de transición a la democracia hace ineludible el diseño y aplicación de medidas transicionales de distinta naturaleza.

---

**El debate contemporáneo ya no puede ser planteado  
en términos de “justicia o paz”, sino en torno al logro de  
medidas de justicia transicional aceptables para el derecho  
internacional y que puedan ser aplicadas en la negociación política**

---

La observancia de los estándares de derechos humanos tiene un efecto positivo en la legitimidad de los actores y los procesos de paz. Los estándares de referencia que establecen un modelo de justicia transicional están contenidos en el derecho internacional y consuetudinario, especialmente en lo referido a la protección de los derechos de las víctimas y la erradicación de la impunidad. Estos estándares no son inflexibles, y permiten encontrar distintos mecanismos así como distinguir los diversos grados de responsabilidad por los crímenes cometidos en un conflicto. Sin embargo, la impunidad sigue siendo la norma predominante, incluso en acuerdos recientes como los del sur de Sudán y Nepal.

El debate contemporáneo ya no puede ser planteado en términos de “justicia o paz”, sino en torno al logro de medidas de justicia transicional que sean aceptables para el derecho

---

<sup>4</sup> Christine Bell, *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements*, International Council on Human Rights Policy, Génova, 2006. Ver también la Resolución 2005/70 de la Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo de Derechos Humanos).

<sup>5</sup> “Peacemaking is bound by International Law”, en *Peacemaking Resources*, UN Peacemaking Databank. En [www.peacemaker.unlb.org](http://www.peacemaker.unlb.org)



internacional y que, al mismo tiempo, puedan ser aplicadas en el contexto de la negociación política. En definitiva se trata de un debate sobre la oportunidad y los medios para la aplicación de la justicia, dentro de un marco de referencia que es el resultado de la evolución de conceptos y métodos desde los estudios de paz y campos afines, y desde el derecho internacional. La divulgación de este marco es determinante en la búsqueda de una visión y acción más integrales entre quienes se encargan de implementar las diversas fases de los procesos hacia y desde los acuerdos de paz.

## El marco de referencia sobre justicia y paz en las transiciones

### *La construcción de la paz*

La paz es un concepto complejo y polémico porque incluye dimensiones personales y globales y porque permite un amplio abanico de interpretaciones. Galtung<sup>6</sup> diferencia entre “paz negativa” (ausencia de violencia directa) y “paz positiva”, que implica un escenario más amplio en el que se aborda también la injusticia social y la violencia cultural. El objetivo de los procesos de paz no es acabar con los conflictos sino con las violencias.<sup>7</sup> En esta lógica, la “paz negativa” es un primer paso en un proceso que debe llevar a la “paz positiva” o real.

Un acuerdo de paz que pone fin a la violencia no es más que el inicio del verdadero proceso de paz.<sup>8</sup> Aunque existen referentes claros sobre los elementos para un proceso de paz deseable y los beneficios de la implementación de reformas y cambios estructurales que deben seguir a un acuerdo de paz, la situación en el terreno suele desarrollarse por derroteros muy diferentes. Aproximadamente la mitad de estos acuerdos se rompen dentro de los cinco años posteriores a su firma y un número mayor dentro de un periodo de diez años.<sup>9</sup>

La forma en que finaliza el conflicto y el tipo de acuerdo logrado determina y condiciona los mecanismos de justicia transicional que pueden ser aplicados. En un contexto de victoria/derrota, el ganador impone sus condiciones, que pueden ser completamente arbitrarias (Afganistán) o parcialmente legítimas (Nuremberg). En el caso de la solución negociada, el

---

<sup>6</sup> Johan Galtung, *Peace: Research, Education, Action. Essays in Peace Research*, PRIO, Christian Ejlers, Copenhague, 1975, Vol. 1, Nº25, pp.29-46.

<sup>7</sup> Los conflictos son consustanciales a las relaciones humanas e incluso una oportunidad para el cambio y la transformación. John P. Lederach, *El abecé de la paz y los conflictos*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2000.

<sup>8</sup> El informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre *El Estado de derecho y la justicia transicional en sociedades en situación de conflicto y posconflicto* recomienda analizar adecuadamente la secuencia y el cronograma de implementación de las medidas de justicia transicional. S/2004/616, ítem XIX, A. párrafo 64 k, de agosto de 2004.

<sup>9</sup> Christine Bell, *Peace Agreements: Their Nature and Legal Status*, op. cit. p. 375.

panorama es más complejo y las medidas de justicia transicional están determinadas por varios factores, como la naturaleza del conflicto, la fuerza con la que las partes acuden a la negociación, el nivel de desarrollo institucional del país, la capacidad de influencia de las víctimas, el consenso político interno y la existencia de sectores reacios a la transición o que se benefician de la continuidad del conflicto, el modelo de negociación y el tiempo del proceso.

### ***Los mecanismos de justicia***

La adopción del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional supone la aceptación de una jurisdicción internacional para ciertos crímenes internacionales y constituye un salto paradigmático en el derecho internacional. La justicia se ha fortalecido también por el uso del principio de jurisdicción universal y se ha reducido el espacio para la impunidad de dichos crímenes. El desarrollo de la jurisprudencia y el activismo por la erradicación de la impunidad, particularmente en el sistema interamericano de derechos humanos, ha articulado la tríada de derechos de las víctimas -verdad, justicia y reparación-, reconocidos y desarrollados más recientemente en los Principios contra la Impunidad adoptados por Naciones Unidas.<sup>10</sup> Estos, entre otras medidas y recomendaciones, limitan el uso de la amnistía, la prescripción, las inmunidades oficiales y de la jurisdicción militar u otros mecanismos que tengan como objetivo desviar de la justicia a los autores de “crímenes graves conforme al derecho internacional, aunque la finalidad fuera crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional.”<sup>11</sup>

Desde distintos ámbitos de Naciones Unidas se promueve activamente la perspectiva de los derechos humanos en el diseño y adopción de los mecanismos de justicia transicional, principalmente en cuanto a la observancia de las normas de derechos humanos y derecho humanitario para las víctimas de violaciones graves y sistemáticas.<sup>12</sup> Entre los aspectos centrales de esta agenda, que tienen relación con las negociaciones y procesos de paz, se encuentran: la asistencia y cooperación técnica en derechos humanos para desarrollar e implementar mecanismos de justicia transicional en el ámbito nacional, la colaboración inter-agencial y con las ONG para el fortalecimiento del Estado de derecho, la observancia del debido proceso, la protección de grupos especialmente afectados y el entrenamiento en género a todos los actores involucrados en las transiciones.

---

<sup>10</sup> Comisión de Derechos Humanos, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, anexo al informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.

<sup>11</sup> *Ibidem*, principio 24.

<sup>12</sup> Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 2005/70 (Derechos Humanos y Justicia Transicional) y 2005/66 (Derecho a la Verdad), ambas adoptadas el 20 de abril de 2005. Ver también Gaby Oré Aguilar, “Justicia internacional y cuestiones de paz”, *op. cit.*

El derecho internacional humanitario establece la responsabilidad de los grupos armados respecto a la protección de los civiles envueltos en un conflicto armado y la obligación de facilitar la protección humanitaria.<sup>13</sup> También regula, cuando es pertinente, su protección como prisioneros de guerra. Un ámbito de difícil abordaje es el hecho de que ciertos grupos armados no se sienten vinculados a las convenciones firmadas entre Estados. En cuanto a la participación de los grupos armados no-estatales en la vida democrática y estructuras de gobierno en el posconflicto, existe consenso sobre la necesidad de excluir a los miembros de estos grupos que estén involucrados en graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, un esquema que determinaría la legitimidad del proceso de participación de los grupos armados.<sup>14</sup>

Estos desarrollos son importantes. Sin embargo, existen otras áreas en las cuales el derecho internacional y en particular el de los derechos humanos tienen mayores dificultades para enfrentar las situaciones de transición. Esta deficiencia se traduce, por ejemplo, en la habitual ausencia de una agenda de derechos afirmativa en las reformas institucionales en el posconflicto. Una agenda que incluya, además de la erradicación de la impunidad por los abusos y violaciones cometidas en el pasado, la transformación estructural de la sociedad, y que contribuya a atacar las raíces del conflicto para evitar su resurgimiento.

## Algunos retos y dilemas de la implementación

Entre los retos que enfrenta una perspectiva integral de justicia y paz, se encuentra la ausencia de un desarrollo interdisciplinario riguroso que dé cuenta de los factores y variables que determinan el fin de un conflicto armado, incluida la agenda económica. Existen opiniones diversas sobre cómo medir la paz, los indicadores de éxito o fracaso, su vínculo con otros procesos esenciales para lograr el Estado de derecho, etc.<sup>15</sup> Esta ausencia de denominadores comunes se traduce en discursos paralelos que pugnan por validarse frente a sociedades afectadas por el conflicto y confundidas por las distintas agendas de la transición.

La noción de la justicia en su expresión más restringida (equivalente a justicia penal) y de corto plazo, es la predominante en la negociación de los acuerdos así como en su implementación. El debate sobre los mecanismos de justicia transicional a ser aplicados en un

---

<sup>13</sup> Consultar la tercera Convención de Ginebra relativa al tratamiento de los prisioneros de guerra; Artículo 91 del Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra relacionadas con la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales.

<sup>14</sup> Informe del Secretario General de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles en los conflictos armados. S/2004/431, II, 8, párrafos 41 y 42.

<sup>15</sup> Christine Bell, *op. cit.*, p. 410.

determinado contexto suele ser simplista y se reduce a “principistas” frente a “pragmáticos”, y normalmente se promueven determinados mecanismos de justicia transicional sin evaluar las necesidades ni realizar consultas apropiadas.<sup>16</sup> En la mayoría de los casos no se propone una agenda en la que confluyan diversos procesos de transición (políticos, sociales, económicos y culturales). Estos, no se resuelven únicamente con la firma de un acuerdo de paz, pues se relacionan con inequidades que preexisten, se exacerbaban y sobreviven a la violencia armada.

---

**El debate sobre los mecanismos de justicia transicional a ser aplicados se reduce a “principistas” frente a “pragmáticos”, y normalmente se promueven determinados mecanismos de justicia transicional sin evaluar las necesidades ni realizar consultas apropiadas**

---

Por otro lado, las fuentes y la asignación de recursos financieros para apoyar la reconstrucción en el posconflicto constituye un espacio en el que la sociedad civil aún no ejerce un monitoreo eficiente. La tendencia predominante en las agencias donantes de cooperación bilateral e internacional es privilegiar los esfuerzos de ayuda humanitaria y de *peacebuilding* frente a las iniciativas de justicia (entendida de manera amplia), lo que se convierte en un reto para la acción integrada y eficiente de los actores en el terreno.

Sin embargo, estos retos no pueden desviar la atención de la tarea trascendental de crear condiciones favorables para que los procesos que preceden y suceden a un acuerdo de paz, y el acuerdo mismo, sean posibles y viables, precisamente porque están condicionados por el fortalecimiento del derecho internacional y favorecidos por la experiencia y el desarrollo estratégico y de herramientas para lograr la paz.

## **Oportunidades para la distensión y el “mutuo refuerzo”**

Es necesario formular de manera conjunta criterios contrastables y no negociables (*principled approach*) que obliguen a todas las partes. Para ello es crucial aprender de experiencias pasadas a la hora de identificar actores, momentos y tipos de propuestas para abordar el tema de los derechos humanos y la agenda de justicia desde una perspectiva

---

<sup>16</sup> El informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre *El Estado de derecho y la justicia transicional en sociedades en situación de conflicto y posconflicto* señala que se debe “evitar la imposición de modelos externos impuestos y establecer y financiar un diagnóstico de necesidades y un proceso de consulta nacional [...] para determinar el curso de la justicia transicional y el restablecimiento del Estado de derecho”, *op. cit.*, A. párrafo h.

amplia.<sup>17</sup> Un tema esencial es la búsqueda de una base común de entendimiento sobre el conflicto y sobre la responsabilidad de todas las partes -Estado y grupos armados no estatales- en las violaciones de derechos humanos.

Otro propósito común debe ser el de erradicar los discursos que enfatizan la paz o los derechos humanos como conceptos antagónicos. Su superación contribuiría de manera decisiva en el posicionamiento de la sociedad frente al tema de la justicia. La construcción de la paz implica, necesariamente, trabajar bajo el condicionamiento de múltiples factores y paradojas. Tener la habilidad de desarrollar un marco conceptual y temporal que permita superar los aparentes callejones sin salida que plantea la justicia es una tarea en la que ambas comunidades deben estar involucradas.<sup>18</sup>

En la elección de los mecanismos de justicia transicional tampoco puede olvidarse que los conflictos son dinámicos y diferentes entre sí. La intensidad del conflicto, la voluntad de las partes, los factores externos, etc., son cambiantes, por lo que las soluciones a proponer también deben serlo. Además, la elección de los mecanismos de justicia transicional debe darse en concordancia y ha de estar sustentada por un diagnóstico de necesidades y actores en cada contexto particular. La complementariedad de acciones sobre paz y justicia en las transiciones debe buscarse en una lógica de abajo a arriba (*bottom-up*) que responda a dicho diagnóstico. Un caso actual es el de Filipinas, donde los actores nacionales<sup>19</sup> e internacionales<sup>20</sup> que implementan iniciativas de paz y de derechos humanos trabajan bajo una agenda común.

Todos los actores que son parte del problema han de ser también parte de la solución. Es importante fomentar una participación amplia de quienes pueden hacer aportaciones en la definición y resultado del conflicto.<sup>21</sup> Hay diferentes roles a desempeñar por distintos actores antes, durante y después de un proceso de negociación y, aunque pueden tener metodologías y objetivos diversos, todos deben apuntar en la misma dirección. La no-inclusión de grupos que son parte del conflicto puede generar la continuidad o el rebrote del mismo.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Judith Gardner, *Engagement of armed groups in peace processes*, Wilton Park Conference WPS05/34, Conciliation Resources, mayo de 2006.

<sup>18</sup> John P. Lederach, *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*, Bakeaz, Gemika Gogoratz, 1998.

<sup>19</sup> Por ejemplo, a través de Sulong CARHRIHL ([www.sulongnetwork.ph/](http://www.sulongnetwork.ph/)), una iniciativa para dar seguimiento al acuerdo sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario firmado por la guerrilla maoísta y el Gobierno y, al mismo tiempo, estimular el retorno a las negociaciones actualmente paralizadas.

<sup>20</sup> Ed García, "Alert-Asia. Comparative learning on peace practice", *International Alert*, septiembre de 2006.

<sup>21</sup> Kristian E. Herbolzheimer, "Diplomacia ciudadana en conflictos armados: el caso de Colombia", *Revista Futuros*, noviembre de 2004, Vol. 2, Nº 8. En [www.revistafuturos.info](http://www.revistafuturos.info)

<sup>22</sup> El logro de la paz en países con conflictos prolongados y complejos como Colombia, por ejemplo, requerirá que no sólo el Estado y las guerrillas, sino también los grupos paramilitares, élites económicas y otros actores se involucren en estos procesos.

Promover el derecho a la participación de la población civil -incluidas las víctimas de las violaciones de los derechos humanos- en la discusión sobre las decisiones a adoptar en el ámbito de la justicia transicional es otro factor esencial.<sup>23</sup> Por ejemplo, la Asamblea de la Sociedad Civil, en Guatemala, fue clave para evitar que las partes en conflicto aprobaran una amnistía que convenía a ambos. Sin embargo, es aconsejable no confundir el derecho a la participación en este ámbito con el derecho a participar como actor en la negociación política.

Las reformas que se impulsan en la etapa de reconstrucción deben sentar las bases de la transformación de las relaciones de poder que subyacen al conflicto. El carácter más formal que sustantivo de las actuales reformas institucionales en el posconflicto y el énfasis en los resultados de corto plazo no contribuyen al cambio estructural que requieren las sociedades para garantizar que el enfrentamiento no vuelva a entrar en fase violenta. Sea cual sea la naturaleza del conflicto, los procesos de paz constituyen siempre una oportunidad para un nuevo contrato social y para enfrentar la discriminación étnica, de género y otras inequidades que puedan haber precedido al conflicto o que se hayan reforzado durante éste.

Junto a la necesidad de expandir el marco emergente de normatividad de los acuerdos de paz<sup>24</sup> es primordial crear herramientas adecuadas (*context-specific*) que permitan evaluar si un mecanismo de justicia transicional cumple o no con los estándares de equidad y debido proceso para todas las partes, o si un programa de reparación concreto discrimina o favorece a ciertas víctimas en detrimento de otras, etc. Estos indicadores determinarían su idoneidad para ser implementados y financiados por la comunidad internacional.

También es necesario promover una aproximación equilibrada en la asignación de recursos para las iniciativas de paz y de justicia en el posconflicto así como mecanismos de monitoreo adecuados. La reciente creación del Fondo de Construcción de la Paz (PBF) de Naciones Unidas puede ser una oportunidad para lograr este objetivo. Su propósito central es apoyar intervenciones que tengan una relevancia directa e inmediata para los procesos de construcción de la paz, pero se establece que ayudará en particular a aquellas áreas para las que no existe otro mecanismo de financiamiento disponible.<sup>25</sup> Aunque no hay mención específica sobre el apoyo a mecanismos de justicia, la inclusión del Alto Comisionado

---

<sup>23</sup> Caroline Guinard, *From war to peace. Lessons learned from achievements and failures in peace agreements over the past decade: a strategy for peace process optimization*, Nonviolence International Southeast Asia, International Peace Bureau, 2002.

<sup>24</sup> Christine Bell, *Peace Agreements: Their Nature and Legal Status*, *op. cit.*

<sup>25</sup> Términos de referencia para el Fondo de Construcción de la Paz, anexo al informe del Secretario General sobre los Arreglos para Establecer el Fondo para la Construcción de la Paz (Peace Building Fund) A/60/984, 22 de agosto de 2006, párrafo 2.2.1.

de Derechos Humanos entre quienes serán consultados en la elaboración del plan prioritario para la asignación de estos recursos<sup>26</sup> puede contribuir a que las iniciativas de justicia sean consideradas de relevancia directa e inmediata para la sostenibilidad del proceso de paz y por lo tanto se beneficien de dichos fondos. Por ahora, el dinero de las fundaciones privadas es el sustento principal de las iniciativas judiciales existentes, aunque en proporción mucho más reducida al dinero a ser asignado por el PBF.<sup>27</sup>

---

### Promover el derecho a la participación de la población civil en la discusión sobre las decisiones a adoptar en el ámbito de la justicia transicional es un factor esencial

---

Finalmente, hay que identificar y superar condicionamientos geopolíticos que obstaculicen una solución negociada en el ámbito nacional. Por ejemplo, en el marco de la guerra contra el terrorismo se ha utilizado el término “terrorista” de forma subjetiva e interesada, impidiendo o dificultando posibles acuerdos.<sup>28</sup> Desde que la Unión Europea implementó la “lista de grupos terroristas” ha perdido la capacidad y la posibilidad de abrir espacios discretos de contacto con representantes de grupos armados con la intención de buscar soluciones negociadas a los conflictos.<sup>29</sup>

La comunidad de derechos humanos, que ha denunciado diversas violaciones al derecho internacional humanitario por parte de ciertos gobiernos bajo el manto de la lucha antiterrorista, está contribuyendo a la conceptualización del terrorismo en el derecho internacional. Éste es, claramente, un ámbito de acción en el que ambas comunidades comparten la responsabilidad de lograr una aproximación a este fenómeno consistente con los derechos humanos y que ayude a la búsqueda de la paz.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, párrafo 3.5.

<sup>27</sup> Por ejemplo, la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur asignó recientemente 3,8 millones de dólares a ONG que apoyan la participación de víctimas y testigos en los procesos ante la Corte Penal Internacional, así como para sostener los esfuerzos de las ONG en mejorar los sistemas judiciales domésticos en varios países en posconflicto. En: <http://foundationcenter.org/pnd/news/story.jhtml?id=161400009>

<sup>28</sup> La guerrilla filipina Nuevo Ejército del Pueblo (NPA) es uno de los pocos (si no el único) movimientos armados que se ha comprometido explícitamente a respetar el derecho internacional humanitario. Su inclusión en las listas terroristas bloqueó el proceso de negociación con el Gobierno, facilitado por Noruega.

<sup>29</sup> Esta situación provoca que sean países no miembros de la Unión Europea (como Suiza o Noruega) los que protagonicen estas labores de facilitación de pre-diálogos y diálogos.

## A modo de reflexión

En 1944, Hans Kelsen advertía en su ensayo *La paz por medio del derecho* sobre la necesidad de conciliar el ideal con lo políticamente posible, pero también sobre el riesgo de aspirar únicamente a lo que ya está dado y es posible.<sup>30</sup> Según Kelsen, aquella persona que pretenda escribir de manera “consciente” sobre la paz “debe dirigir sus sugerencias hacia lo que, después de un cuidadoso examen de la realidad política, puede ser considerado posible el día de mañana, aunque quizá no parezca posible hoy mismo.”<sup>31</sup> De otro modo, dice, no habría esperanza de progreso. La difusión y la práctica complementaria de los conceptos y técnicas acumulados por el campo de los estudios de paz y el derecho internacional, especialmente de los derechos humanos, son esenciales para el logro de una paz que hoy parece esquiva. Sin embargo, en la lógica del realismo utópico de Kelsen deberíamos ser capaces de dar a la paz y a la justicia la oportunidad de convivir, en aras de prevenir las guerras.

---

<sup>30</sup> Hans Kelsen, *La paz por medio del derecho*, introducción de Massimo La Torre y Cristina García Pascual, Trotta, Madrid, 2003, p. 36.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 35



---

**Iraquíes en caída libre** 35  
*Zaid Al-Ali*

---

**El Consejo de Seguridad e Irán: aumentan la escalada y el aislamiento** 43  
*Michael Spies*

---

**Colonialismo hídrico en Oriente Medio** 53  
*Bichara Khader*

---

**Bush en América Latina: confirmación del distanciamiento** 65  
*Rodrigo Sosa*

---

**Las expectativas del sistema humanitario global** 75  
*Hugo Slim*

---



ZAID AL-ALI

# Iraquíes en caída libre

Traducción de Berna Wang

*Decenas de miles de iraquíes han muerto desde la invasión de EEUU a Irak en el año 2003. Pero, ¿cómo viven los que se quedan? A pesar de las versiones oficiales y de los planes de recuperación, la experiencia real de los iraquíes es el desmoronamiento de sus medios de vida bajo la guerra y la ocupación. No hay cifras fiables sobre la situación económica del país, pero de lo que sí hay constancia es del abandono diario de Irak por parte de miles de sus ciudadanos y de la presencia de niños de la calle iraquíes en ciudades como Beirut. ¿Qué salidas se proponen? ¿Cuál es la verdadera situación de la economía iraquí?<sup>1</sup>*

Hubo algo verdaderamente trágico en la forma en que la economía de Irak fue arrasada durante las décadas de 1980 y 1990. Debido a una rara combinación de inmensos recursos naturales y un pueblo laborioso y culto, se suponía que Irak iba a convertirse en el motor económico de la región. En cambio, después de la guerra, la dictadura y las sanciones internacionales, los iraquíes están sumidos en la pobreza y la impotencia.

Luego, tras la invasión encabezada por EEUU en el año 2003, comenzó la farsa. Irak recibió de pronto a un grupo de funcionarios estadounidenses extraordinariamente no cualificados, insuficiente, sin los fondos adecuados que, en el mejor de los casos, estaban moderadamente comprometidos con la reconstrucción del país. Sus proyectos no fueron a ninguna parte, y el dinero de la reconstrucción desapareció en el ambiente enrarecido. Pero, a medida que se intensificaba la guerra y que los iraquíes comenzaban a huir de su país por centenares de miles, volvió a surgir la tragedia. Recientemente ha comenzado a manifestarse incluso en ciudades como Beirut, donde, ante la incredulidad de muchos, han empezado a aparecer niños de la calle iraquíes.

Zaid Al-Ali es abogado en el Tribunal de Nueva York, especializado en arbitraje comercial internacional. Es editor de [www.iraqieconomy.org](http://www.iraqieconomy.org)

<sup>1</sup> Este artículo ha sido publicado originalmente en la publicación digital independiente *Open Democracy* ([www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net)) en marzo de 2007. Se cuenta con autorización para su reproducción.

## El deterioro de los servicios públicos

Cuatro años después de la invasión de marzo de 2003, la situación para la inmensa mayoría de las familias iraquíes es desalentadora. La producción de electricidad, la disponibilidad de agua potable, el precio de la gasolina (cuando hay gasolina) y otros servicios vitales han ido decididamente a peor desde la llegada de las fuerzas de ocupación. Al mismo tiempo, la situación en Irak es tan desesperada que resulta prácticamente imposible obtener información fiable sobre el estado de la economía.

En el año 2004, Naciones Unidas, en colaboración con el Ministerio de Planificación iraquí, hizo público un informe sobre las condiciones de vida en Irak que contenía información detallada sobre la economía del país. Hace unas semanas se ha publicado un segundo informe de la ONU, titulado “Mapa de necesidades básicas no cubiertas y niveles de vida en Irak”. Sin embargo, el análisis económico de este informe se basa en su totalidad en los datos reunidos en el contexto de 2004, por lo que no arroja ninguna luz sobre la evolución de las condiciones económicas en los últimos tres años. Hay que sospechar que la inseguridad ha aumentado hasta tal punto que ha sido imposible recabar datos.

El resultado es que nadie puede decir con certeza en qué medida se ha deteriorado la economía de Irak desde la guerra de 2003. Hay quienes afirman que el desempleo es del 30%, mientras que otros sostienen que se aproxima al 70%. Las cifras del gobierno sugieren que el sector agrícola está creciendo, pero la provincia de Diyala, considerada desde hace tiempo el granero de Irak, se ha convertido en un enorme campo de batalla en el que combaten milicias iraquíes rivales y las fuerzas estadounidenses. El resultado es que los espléndidos campos frutales de la zona llevan años abandonados.

No cabe duda de que los salarios básicos han aumentado de forma exponencial desde 2003 (los funcionarios del Estado ganaban 2 dólares al mes antes de la guerra, además de una ración de comida; hoy pueden ganar cientos de dólares mensuales); pero también lo ha hecho la inflación. Una familia iraquí media pagará ahora 200 dólares al mes por alrededor de cinco horas de electricidad al día; antes de 2003, habría pagado unos céntimos por un servicio mucho mejor.

Por otro lado, dado que las redes de distribución sufren averías continuas y los bienes son cada vez más escasos, el coste de la vida es superior a lo que la mayoría de las familias iraquíes puede pagar. Muchos se ven obligados a vender todos los bienes o propiedades que les quedan. Sólo el 16% de los residentes de Bagdad —teóricamente una de las ciudades más prósperas del país— afirma que sus ingresos son suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Muchos dependen de las remesas enviadas desde el extranjero, y

muchos otros han decidido marcharse, prometiendo no volver jamás. Cifras recientes indican que cada día huyen de su país 3.000 iraquíes.

La producción de electricidad es otra fuente de sufrimiento para muchos iraquíes. En el periodo inmediatamente anterior a la guerra de 2003, la red eléctrica iraquí producía una media de 95.000 megavatios hora (mwh), un suministro razonablemente elevado y estable, si bien insuficiente para atender las necesidades de todo el país. Entre noviembre de 2004 y el final de enero de 2005, la red apenas pudo generar una media de 80.000 mwh, y a veces cayó a menos de 50.000 mwh. En comparación con 2003, todos los habitantes de Irak viven peor: el país entero sufre ahora apagones severos, que dejan a muchas familias que tienen acceso a la electricidad con menos de cinco horas de luz al día.

---

Una familia iraquí media pagará ahora 200 dólares al mes por alrededor de cinco horas de electricidad al día; antes de 2003, habría pagado unos céntimos por un servicio mucho mejor

---

## Un sector petrolero destrozado

La producción de petróleo iraquí no ha ido mucho mejor. Llegó a su punto álgido a finales de la década de 1970 (inmediatamente antes del golpe de Estado de Sadam Husein de 1979), cuando logró producir 3,5 millones de barriles de petróleo al día. Tras dos décadas de turbulencias, la producción de petróleo logró aumentar y alcanzar de nuevo 2,5 millones de barriles de petróleo diarios en el periodo inmediatamente anterior a la guerra. A partir de entonces, esta cifra ha disminuido una vez más y ni siquiera ha podido alcanzar los decepcionantes niveles establecidos por el régimen de Sadam Husein. Irak exporta ahora 1,45 millones de barriles de petróleo al día (en 2003, las autoridades iraquíes y estadounidenses predijeron que en 2007 el país exportaría cerca de 4 millones de barriles). Algunos se han preguntado por qué EEUU no ha hecho un esfuerzo más concertado para lograr un aumento de la exportación de petróleo. La explicación es la misma que para todo lo demás: el ejército estadounidense, su personal civil y sus contratistas cuentan con personal insuficiente, son incompetentes y están corruptos, y no están realmente comprometidos con el desarrollo de Irak.

Para empeorar las cosas, el contrabando de petróleo está ahora mismo totalmente fuera de control. Según una auditoría realizada por KPMG para la Junta Internacional de Asesoramiento y Supervisión del Fondo de Desarrollo para Irak, en julio de 2004, los ingresos derivados del petróleo estaban mal administrados. La auditoría hablaba de "(debilidad) en los controles sobre la extracción de petróleo". Tres años después, el Gobierno iraquí aún

no ha establecido un sistema de medición para saber la cantidad de petróleo que se extrae de los pozos. El resultado de esta situación desesperada es un sufrimiento indecible para los pobres de Irak: ahora tienen que hacer cola durante días para comprar gasolina para sus coches, y a menudo tienen que recurrir a pagar precios de extorsión en el mercado negro.

Por si no fuera bastante, el Fondo Monetario Internacional impuso como condición para cancelar parte de la deuda de Irak que el gobierno dejara de subvencionar el precio del petróleo. El anuncio del gobierno de que los iraquíes tendrían que pagar unas diez veces más que en el periodo anterior a 2003 se hizo al día siguiente de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2005. Más de doce personas murieron en los disturbios que se desencadenaron, casi todos en el sur pobre chií; este hecho fue ignorado casi por completo por unos medios de comunicación internacionales más preocupados por anunciar a bombo y platillo el nacimiento de una nueva democracia en Oriente Medio.

## **Nueva ley del petróleo para resolver los males de Irak**

La respuesta del Gobierno iraquí a esta confusión ha sido redactar una nueva ley sobre el petróleo, presuntamente concebida para resolver todos los males de Irak. El proyecto de ley sobre el petróleo fue redactado en completo secreto por un grupo reducido de personas, algunas de ellas iraquíes y otras no. Fue hecho público finalmente el 9 de marzo de 2007 por el gobierno regional kurdo en su sitio web, pero sólo después de que Raed Jarrar, director iraquí de Global Exchange, publicara una versión filtrada del proyecto en su blog. Aunque las conversaciones y negociaciones secretas sobre el proyecto duraron meses, aún tiene que debatirlo la Asamblea Nacional iraquí, y lo más probable es que se fuerce una votación en las próximas semanas.

El proyecto tiene dos características principales. La primera es la provisión de un mecanismo para el reparto de ingresos que en teoría permitirá que todas las provincias y gobiernos regionales iraquíes se beneficien de forma equitativa de la amplia riqueza petrolera del país. La segunda característica es más polémica: permite que compañías petroleras extranjeras pugnen por el derecho exclusivo de explotar yacimientos petrolíferos, por primera vez en Irak desde que se nacionalizó la industria petrolera en 1972. Las compañías petroleras presumiblemente negociarán las regalías que tendrán que pagar al Gobierno iraquí en el contexto de la ley sobre el petróleo. La mayor parte del resto de los ingresos será inevitablemente repatriado, al contrario que en la mayor parte de los demás países del Golfo, donde no se saca del país ningún tipo de ingresos derivados del petróleo.

Los iraquíes siempre han estado orgullosos de sus logros, de la pericia de sus ingenieros petroleros, y de la eficiencia de su compañía petrolera nacional. La venta de su pose-

sión más preciada de este modo no será bien recibida por la población en general, lo que podría explicar todo el secreto que rodea al proyecto de ley.<sup>2</sup>

## El pacto internacional para Irak

Otra "solución" que se ha propuesto en los últimos meses es el Pacto Internacional con Irak. Esta iniciativa fue lanzada por la Administración Bush durante el verano de 2006 como una forma de forzar el aumento del número de donantes internacionales para sostener la economía iraquí. Hay tres diferencias significativas entre ésta y otras conferencias de donantes anteriores.

La primera es que la idea que subyace tras el pacto internacional es entablar una relación en curso entre los donantes e Irak de un modo que se fomente la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Gobierno iraquí. De hecho, el principio es que los donantes sólo harán aportaciones si se cumplen ciertos parámetros socioeconómicos, lo que animará a los iraquíes a avanzar e implantar las reformas fundamentales que deberían haber llevado a cabo hace mucho tiempo. Un borrador de documento redactado por el Ejecutivo iraquí y expertos internacionales trata de exponer a la comunidad de donantes cuáles son estos parámetros, y establece las reformas que se compromete a emprender el Gobierno iraquí.

La segunda diferencia es menos atractiva. Una de las razones principales del pacto era crear un mecanismo para que se implicaran en la reconstrucción de Irak nuevos donantes internacionales. El objetivo principal en este sentido eran los países del Golfo, que han acumulado enormes cantidades de riqueza en los últimos años gracias a los elevados precios del petróleo. Pero, la opinión de que estos países estarían encantados de invertir en Irak ha resultado ser incluso mucho más ingenua que lo que muchos imaginaron inicialmente.

Desde el comienzo, a los observadores les pareció bastante gracioso el espectáculo de los funcionarios estadounidenses animando a los países del Golfo a que financiaran la reconstrucción de Irak, pese al hecho de que estos mismos países se han negado hasta ahora a cancelar la deuda que supuestamente tiene Irak contraída con ellos (los países del Golfo reclaman más de 50.000 millones de dólares de deuda a Irak, que casi en su totalidad se remonta a la década de 1980; deuda cuya existencia se cuestionan muchos iraquíes). Para empeorar las cosas, el Gobierno de EEUU parece no darse cuenta de que los líderes del Golfo, que como todo el mundo sabe son reacios a un poder político chií, prefe-

---

<sup>2</sup> Para más información sobre el proyecto de ley sobre el petróleo, ver el sitio web de Hands Off Iraqi Oil Coalition en [www.handsoffiraqoil.org](http://www.handsoffiraqoil.org)

El Banco  
Central  
iraquí  
dispone de  
25.000  
millones  
de dólares  
que no  
tiene  
previsto  
gastar

rirían antes morir que financiar lo que consideran la nueva administración iraní en Bagdad. Eso quedó más que evidente cuando Kuwait, Arabia Saudí, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y otros se desvivieron por donar fondos para el Líbano después de su guerra con Israel en el 2006. Esos mismos países se dirigieron luego a la Administración Bush lamentándose de que sus presupuestos de ayuda exterior estaban agotados.

La tercera diferencia, y la más elocuente, entre el pacto internacional y las conferencias de donantes anteriores para Irak es que esta iniciativa llega en un momento en el que el Banco Central iraquí dispone de hasta 25.000 millones de dólares de fondos en sus cofres, que no tiene previsto gastar. Esto es probablemente una sorpresa para la mayoría de los lectores. Si la mayor parte del país está experimentando niveles tan elevados de privación económica, ¿por qué no está gastando el Gobierno iraquí estos fondos para mejorar la vida de sus ciudadanos más vulnerables? Parte de la respuesta es que el gobierno carece de capacidad para implementar el tipo de proyectos en gran escala que necesita el país.

Es bien sabido que más de dos millones de iraquíes han huido de su país desde 2003, pero lo que a menudo no se tiene en cuenta es cómo ha afectado esta despoblación a la eficiencia y prestación de servicios y al funcionamiento del gobierno. Casi todos los ministerios han perdido gran parte de su personal más vital, y la razón más importante es la desesperada situación de la seguridad en Irak después de 2003. El Ministerio de Planificación es un buen ejemplo. Se supone que este organismo es el encargado de establecer la hoja de ruta económica del país y contribuir a su aplicación. Pero desde que fue nombrado el ministro tras las elecciones parlamentarias de diciembre de 2005, tanto sus viceministros como el director general del ministerio se han marchado. Varios economistas superiores se han ido o han sido asesinados. Por tanto, el ministerio se ha quedado reducido a una cáscara inútil donde no pasa casi nada; lo cual explica por qué el viceprimer ministro ha asumido casi todas sus funciones.

El mensaje es evidente: como consecuencia de la guerra, la ocupación y la privación, Irak ha perdido la capacidad para invertir su propio dinero, por no hablar del dinero de la comunidad internacional. Pero los altos cargos del gobierno insisten en declarar a los medios de comunicación que esperan que la comunidad internacional done 100.000 millones de dólares para reconstruir el país. Los comentarios estaban aparentemente destinados a devolver parte de la atención a las necesidades económicas de Irak; en cambio, fue-



ron recibidos con horror y estupefacción por casi todos los funcionarios extranjeros que los oyeron.

Esta es la verdadera historia de la economía iraquí. Era evidente desde el principio que la guerra y la ocupación iban a tener un efecto devastador en el país. Pero la infraestructura del Estado y los servicios que éste prestaba se han venido abajo con mucha más rapidez que la que la mayoría creía posible. La pregunta que ahora se hace la mayoría de los iraquíes es precisamente la que no se está haciendo en los círculos gubernamentales de Washington, Londres y Bagdad: ¿Reconsiderarán ahora los países ocupantes el valor de su presencia en Irak y se retirarán de una vez por todas?



MICHAEL SPIES

# El Consejo de Seguridad e Irán: aumentan la escalada y el aislamiento

Traducción de Berna Wang

*Tras el incumplimiento por parte de Irán de la resolución 1737 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por su programa nuclear, en marzo de 2007 el Consejo aprobó una nueva: la resolución 1747. En su diseño han participado los nuevos miembros no permanentes del Consejo, entre los que se encuentran Congo, Qatar, Indonesia y Sudáfrica. Pero, ¿qué papel han jugado estos países en la decisión? ¿Cuáles son las estrategias geopolíticas que están detrás de cada propuesta? Calificada como más arriesgada y polémica, ¿qué intereses esconde la nueva resolución del Consejo de Seguridad?*<sup>1</sup>

El 24 de marzo de 2007, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 1747 (2007), como consecuencia del incumplimiento por parte de Irán de las exigencias del Consejo contenidas en la resolución 1737 (2006), tal como se indica en el informe del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de 22 de febrero.<sup>2</sup> La resolución, redactada por el Reino Unido, Francia y Alemania, plasmaba la intención que el Consejo declaraba en la resolución 1737 de adoptar nuevas medidas en aplicación del artículo 41 (sanciones) de la Carta de la ONU en caso de incumplimiento por parte de Irán. Aunque el proceso de negociación de la redacción del texto se tradujo en un acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo con mucha mayor rapidez que en el caso de la resolución anterior —menos de cuatro semanas, en lugar de los casi tres meses que tardaron los miembros permanentes en ponerse de acuerdo en las medidas contenidas en la resolución

Michael Spies es miembro del Lawyers' Committee on Nuclear Policy (LCNP), en Nueva York

<sup>1</sup> Artículo publicado originalmente por el Centre for International Political Studies (CiPS) de Pretoria (Sudáfrica) en abril de 2007. Se cuenta con autorización para su reproducción.

<sup>2</sup> International Atomic Energy Agency, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolution 1737 (2006) in the Islamic Republic of Iran: Report of the Director General," GOV/2007/8, Agencia Internacional de Energía Atómica, Viena, 22 de febrero de 2007.

1737—, posiblemente la presente resolución contiene un mayor potencial para la polémica y podría afectar directamente a la probabilidad de que se produzca un ataque militar contra Irán.

Es posible que las decisiones adoptadas por el Consejo en la resolución representen una escalada relativamente menor en comparación con la resolución anterior. Además de reafirmar las obligaciones impuestas a Irán en la resolución 1737 de suspender sus “actividades nucleares estratégicas desde el punto de vista de la proliferación” (párrafo 1 de la parte dispositiva), el texto amplía la lista de personas y entidades que serán objeto de sanciones económicas (párrafo 4), exhorta a los Estados y a las instituciones financieras a que no asuman nuevos compromisos económicos con Irán (párrafo 7) e incita a todos los Estados miembros de la ONU a informar al Consejo, en un plazo de 60 días, de las medidas que hayan adoptado para aplicar efectivamente la resolución (párrafo 8). Lo que es más provocativo, la resolución impone también la prohibición de todas las exportaciones de armas procedentes de Irán (párrafo 5) y exhorta a todos los Estados (de forma no vinculante) a mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento en la transferencia de armas a Irán (párrafo 6).

## La opinión de los elegidos del Consejo

La adopción de esta resolución ha sido la primera medida que ha adoptado el Consejo de Seguridad en relación con Irán desde la entrada de cinco nuevos miembros elegidos en enero. Entre los recién llegados destacan dos países fuertes del Movimiento de Países No Alineados, Indonesia y Sudáfrica, que desempeñaron un papel activo intentando influir en el resultado de la acción del Consejo sobre Irán. Qatar e Indonesia presentaron varias enmiendas a la resolución con el fin de aclarar ciertos puntos y darle un mayor equilibrio. Los redactores de la resolución aceptaron algunas de estas enmiendas: una alusión a que resolver la situación contribuiría a que Oriente Medio fuera una zona libre de armas de destrucción masiva;<sup>3</sup> la inclusión de las razones por las que cada persona y entidad es objeto de sanciones; y un anexo que incluye una copia de la anterior propuesta del E3+3 a Irán como incentivo para la cooperación iraní.<sup>4</sup> Los redactores rechazaron, en cambio, una enmienda formulada por Indonesia en la que se reclamaba un equilibrio en la persecución de los objetivos de la no proliferación y del desarme.

<sup>3</sup> El texto es más enérgico que en resoluciones anteriores sobre Irán. En concreto, en la resolución 1737 (2006), el Consejo señalaba que una solución de esta índole “también redundaría en beneficio de la no proliferación en otros lugares”. Esto es más débil que lo que preferían Indonesia y Qatar: un llamamiento inequívoco a favor de una zona sin armas de destrucción en masa en Oriente Medio. EEUU en concreto impidió que se adoptara este texto por considerar que critica de forma implícita a Israel, ampliamente reconocido como el único Estado de Oriente Medio que está en posesión de armas nucleares.

<sup>4</sup> El Grupo E3+3 está formado por los ministros de Relaciones Exteriores de Alemania, Francia y Gran Bretaña, más el Alto Representante de la UE, y sus homólogos de EEUU, Rusia y China.

Sudáfrica también hizo varias sugerencias y desató la polémica al difundir un documento de trabajo en el que se cuestionaba la necesidad de imponer nuevas sanciones y lo acertado del enfoque del Consejo, que prevé un aumento de la escalada contra Irán en caso de incumplimiento en el futuro, sin crear al mismo tiempo incentivos que fomentarían un regreso a las negociaciones. Modificando una sugerencia similar realizada en enero por el director general de la OIEA, Mohamed El-Baradei, Sudáfrica también pedía un “tiempo muerto” de 90 días, durante el cual el Consejo suspendería unilateralmente las sanciones a fin de permitir que se reanudaran las negociaciones. Estas sugerencias fueron rechazadas por los redactores de la resolución y el embajador del Reino Unido llegó incluso a calificar la propuesta del “tiempo muerto” de “totalmente perversa”.<sup>5</sup>

En sus declaraciones previas a la votación de la resolución,<sup>6</sup> los representantes de cuatro de los miembros elegidos del Consejo —Congo, Qatar, Indonesia y Sudáfrica— expresaron sus reservas sobre el texto. El Congo manifestó su creencia de que la acción del Consejo debía limitarse a asegurar el cumplimiento del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y advirtió de que “el papel del Consejo de Seguridad no es convertirse en un instrumento de coacción”. Observando las tensiones inestables en Oriente Medio, el representante de Qatar “consideraba que las sanciones no eran un medio adecuado de presión” y advertía del riesgo de que se hicieran cumplir de forma selectiva las obligaciones contraídas en virtud del Tratado. El embajador indonesio se hizo eco de la preocupación del Congo por que la resolución no se debía interpretar como una medida punitiva. El embajador sudafricano, por su parte, advirtió de que el Consejo debía “atenerse a su mandato de ocuparse de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales” y preguntó por qué el Consejo trataba la situación de Irán como si fuera una “amenaza a la paz” sin haber hecho tal determinación.

Sudáfrica desató la polémica al cuestionar la necesidad de imponer nuevas sanciones

## El embargo de armas

La nueva medida más enérgica contenida en el proyecto de resolución es la prohibición vinculante de todas las exportaciones de armas procedentes de

<sup>5</sup> Ver Associated Press, “Six major powers offer minor amendments to Iran resolution but no 90-day ‘time-out’” *International Herald Tribune*, 21 de marzo de 2007. En [www.ihf.com/articles/ap/2007/03/22/news/UNGEN-UN-Iran-Nuclear.php](http://www.ihf.com/articles/ap/2007/03/22/news/UNGEN-UN-Iran-Nuclear.php)

<sup>6</sup> Para todas las declaraciones realizadas durante la reunión sobre Irán del Consejo de Seguridad del 24 de marzo del 2007, consultar las actas de la reunión en [www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2007.htm](http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2007.htm)

Irán. Esta disposición también obliga a todos los Estados a prohibir a sus nacionales la adquisición de armas iraníes. Los principales clientes de Irán de sistemas armamentísticos importantes —sobre todo misiles balísticos y cohetes de artillería— son los combatientes de Hezbolá del Líbano.<sup>7</sup> Debido a la ausencia de transparencia de Irán en las transferencias de armas pequeñas, es difícil valorar la importancia de esta disposición.<sup>8</sup> Pero aunque Irán es un conocido productor y exportador a pequeña escala de armas pequeñas y material conexas, probablemente el total de estas cantidades es mínimo en comparación con las exportaciones de los países industrializados y occidentales.<sup>9</sup> Lo que es más significativo, muchos sospechan que Irán proporciona armas a agentes subestatales de la región, como los combatientes de los territorios palestinos y las milicias chiíes de Irak.<sup>10</sup> Debido a la escala relativamente pequeña de las exportaciones de armas iraníes, esta prohibición podría considerarse una medida punitiva simbólica que intenta aislar a Irán. Pero a la luz de las tensiones y luchas que existen en la región, un embargo a las exportaciones podría tener implicaciones mayores, en concreto para Irak y el Líbano. Dado que en estos Estados también son presuntos clientes de Irán facciones gubernamentales o respaldadas por el gobierno, hacer cumplir esta disposición podría ser un asunto políticamente complicado.

Habida cuenta de la ausencia de conexión entre el embargo a las exportaciones de armas y el programa nuclear de Irán, también hay que tener en cuenta las implicaciones geopolíticas más generales de las acciones del Consejo. El subsecretario de Estado estadounidense Nicholas Burns ha calificado recientemente la “política exterior agresiva y las aspiraciones hegemónicas” de Irán en la región de amenaza para los intereses de EEUU.<sup>11</sup> Sin embargo, el surgimiento de la hegemonía iraní en Oriente Medio está obstaculizado actualmente por la hegemonía estadounidense existente en la región. Por tanto, parece que estas medidas siguen más la línea de las metas estadounidenses de reducir la influencia iraní, en lugar de favorecer los objetivos de la no proliferación. Además, y lo que es más importante, estas medidas también tienen correlación con los pasos que daría EEUU como preparación de la guerra.

Venciendo las objeciones rusas, la resolución contiene un texto no vinculante en el que se exhorta a todos los Estados a “mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento” en el suministro de sistemas de armas convencionales en gran escala<sup>12</sup> a Irán, “con el fin de prevenir

---

<sup>7</sup> Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo.

<sup>8</sup> *Small Arms Survey 2006*, Oxford University Press, 2006.

<sup>9</sup> Fuente: Iniciativa Noruega sobre Transferencias de Armas Pequeñas.

<sup>10</sup> Ver R. Nicholas Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, EEUU, “United States Policy Toward Iran,” declaración ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara, 6 de marzo de 2007.

<sup>11</sup> R. Nicholas Burns, 2007.

<sup>12</sup> Concretamente, carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles o sistemas de misiles, según se definen a los efectos del Registro de Naciones Unidas de Armas Convencionales.

una acumulación desestabilizadora de armas”. Esta disposición también podría parecer, sobre todo, una medida punitiva simbólica, pero dada la especulación que existe sobre la probabilidad de un ataque estadounidense y la ausencia de conexión evidente con el programa nuclear, la petición de un embargo de armas parece demasiado provocativa y amenazante. Otro punto cuestionable es la exigencia de que todos los Estados informen ante el Comité de Sanciones contra Irán, creado en aplicación de la resolución 1737, de las medidas que hayan adoptado para aplicar “efectivamente” este embargo no vinculante. No está claro qué efectos tendría esto si algún Estado decidiera vender armas a Irán y si estaría obligado a informar de estas ventas al Comité. Pese a la ausencia de claridad aquí y a lo inusual de imponer el requisito de informar sobre unas medidas que no son vinculantes —característica también de la resolución 1737—, no cabe interpretar con facilidad esta obligación de informar en el sentido de que los Estados deben informar de cualquier venta de armas a Irán. Con independencia de ello, sigue estando poco claro cómo deberían reflejar los Estados estas transacciones en su informe ante el Comité de Sanciones.

## Sanciones económicas

La resolución 1737 impuso una serie de sanciones económicas, al decidir que todos los Estados debían congelar los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encontrasen en su territorio y que fueran propiedad de personas o entidades clave que tuvieran relación con las actividades nucleares y relacionadas con misiles balísticos de Irán cuya suspensión se le exigía. Más allá de estas medidas, la resolución 1747 amplía el ámbito de estas sanciones a la investigación en general en materia de energía nuclear. Entre las nuevas entidades objeto de sanciones figuran los centros de investigación y producción de Esfahan (responsables de la preparación de enriquecimiento de uranio), el centro de investigación nuclear de Karaj, la empresa Kavoshyar, asociada a la Organización de Energía Atómica de Irán (AEOI), y la Novin Energy Company (que ha realizado transferencias de fondos relacionadas con el programa nuclear). Al ampliarse más allá del programa nuclear, las sanciones económicas y restricciones en materia de viajes se aplicarían también a varias industrias relacionadas con el Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica, incluidas varias empresas que se citan como productoras de artículos útiles para la “doctrina de la guerra asimétrica” iraní, lo que probablemente es un reflejo de los motivos de preocupación de EEUU. Al igual que el embargo a las exportaciones de armas, una medida que dificulta la capacidad de Irán para defenderse del ataque de una gran potencia no guarda ninguna relación evidente con la no proliferación y parece excesivamente provocativa.

El anexo de la resolución amplía la lista de personas objeto de sanciones económicas. Entre las personas que se han añadido a la lista, debido a su relación con programas nucleares, figuran nuevos científicos superiores relacionados con instalaciones de energía

y con el programa nuclear en general, así como un directivo científico a quien Irán no permitió que fuera entrevistado por la OIEA. En la resolución se hace un llamamiento no vinculante a los Estados “a que se mantengan vigilantes y ejerzan comedimiento respecto de la entrada en su territorio, o el tránsito por él” de las personas que se enumeran en ambas resoluciones. Las sanciones afectan asimismo a personas concretas, como dirigentes clave del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica y los jefes de cada una de sus principales divisiones, incluidas las fuerzas de tierra, la Marina, la milicia Bassij y la fuerza Qods, aunque aquí no está clara la conexión con la no proliferación nuclear. La resolución también renueva el requisito de que todos los Estados notifiquen al Comité de Sanciones la entrada o el tránsito en su territorio de las personas que se citan en las resoluciones 1747 y 1737.

---

**Pese a la preocupación de Rusia y China, la resolución 1747 exhorta a los Estados y a las instituciones financieras a que no asuman nuevos compromisos financieros con entidades iraníes salvo con fines humanitarios o de desarrollo**

---

Pese a la preocupación inicial expresada por Rusia y China, la resolución también exhorta a los Estados y a las instituciones financieras a que no asuman nuevos compromisos financieros con entidades iraníes salvo con fines humanitarios o de desarrollo. A pesar de que esta disposición es no vinculante, es poco corriente por el hecho de que se aplica directamente a agentes subestatales además de a los Estados. Los Estados también están obligados a informar al Comité de Sanciones de las medidas que hayan adoptado para aplicar esta disposición.

## **Objetivos de la resolución 1747 sobre Irán**

En el preámbulo de la resolución 1747, el Consejo afirma que está decidido “a hacer efectivas sus decisiones adoptando las medidas adecuadas para persuadir [en realidad coaccionar] al Irán de que cumpla” sus resoluciones anteriores y los “requisitos” de la OIEA, y “para impedir que Irán desarrolle tecnologías estratégicas en apoyo de sus programas nuclear y de misiles” (párrafo 6 del preámbulo). El hecho de que el Consejo tiene la autoridad para adoptar decisiones vinculantes para todos los Estados miembros está ampliamente reconocido y no es objeto de polémica. Sin embargo, aunque parece casi lógico que el Consejo tenga el poder de hacer cumplir sus propias decisiones, en realidad, la capacidad para “dar efecto” a sus decisiones, y específicamente mediante la adopción de medidas en aplicación del artículo 41 (sanciones) y el artículo 42 (fuerza militar), está en gran medida circunscrita por la



Carta de la ONU. Según su artículo 39, la aplicación de estas medidas depende de que el Consejo de Seguridad determine que una situación concreta constituya una amenaza a la paz internacional, algo que los redactores de la presente resolución han declinado hacer.

La resolución 1747 continúa el enfoque adoptado en la resolución 1737 e impone medidas en aplicación del artículo 41 sin llegar a esa determinación que el artículo 39 exige al Consejo antes de adoptar ninguna medida de aplicación. En su lugar, el Consejo declara, una vez más, que es “consciente de que, con arreglo a la Carta de Naciones Unidas, le incumbe la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”, afirmando que la Carta confiere de hecho al Consejo la capacidad para tomar acciones, pero sin molestarse en especificar si esa autoridad se aplica a la situación presente, como venía siendo la norma en las situaciones previstas en el Capítulo VII.

Reciclando el lenguaje utilizado en resoluciones anteriores, el presente texto parte de nuevo del supuesto de que la Junta de Gobernadores de la OIEA “requirió” a Irán que suspendiera sus actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio. Sin embargo, resulta dudoso que la Junta tenga esta autoridad en virtud del Estatuto de la OIEA, aunque recientemente haya tomado acciones dentro del ámbito de su mandato para reducir la cooperación nuclear con Irán. Además, aunque la inteligente redacción de la resolución de la Junta de Gobernadores de la OIEA de febrero de 2006 impiden verlo con claridad, no se llegaron a imponer “requisitos” a Irán. En el primer párrafo de la parte dispositiva de su resolución, la Junta hace referencia a la necesidad de crear confianza y “considera necesario” que Irán adopte ciertas medidas. Y el párrafo 5 de la parte dispositiva hace referencia a medidas para crear confianza “no vinculantes legalmente” y “voluntarias”.

A la luz del propósito declarado del Consejo, el enfoque innovador que emplea aquí se presta a varias interpretaciones no excluyentes entre sí. La visión optimista sería leer la acción del Consejo como una reinterpretación innovadora de su función y de la Carta de la ONU para abordar nuevos tipos de amenazas emergentes no previstas en la Carta. Los redactores de la Carta, con el telón de fondo de la II Guerra Mundial, previeron inicialmente que la función del Consejo sería responder a casos de ataque armado entre fronteras internacionales. Con el tiempo, la interpretación del mandato del Consejo se ha ampliado para incluir la intervención en asuntos como crisis humanitarias o en casos de violaciones graves de derechos humanos, considerados en términos generales “amenazas a la paz internacional”. Dado el carácter endeble e imperfecto del régimen de la no proliferación nuclear, cabría considerar que el papel del Consejo aquí es actuar para cubrir un vacío legal haciendo cumplir las normas que tienen que ver con todo lo relacionado con la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, por necesaria que sea esta función para garantizar la viabilidad a largo plazo de ciertos regímenes de tratados de seguridad, puede que el Consejo de Seguridad no sea el órgano más adecuado para realizar esta tarea.

El Consejo no es una institución judicial, como un tribunal, y no se le exige que adopte un fallo de ley o que cite una violación de un instrumento jurídico antes de emprender la acción. De hecho, en el presente texto, la única referencia que hace el Consejo al TNP es reafirmar el derecho de los Estados partes a la energía nuclear, con arreglo a su obligación de no adquirir ni fabricar armas nucleares. Además, dada la ausencia de pruebas hasta ahora de que Irán haya incumplido esta obligación, no resulta fácil defender que el presente caso se reduzca a hacer cumplir las normas del régimen de la no proliferación y el desarme nuclear. También es pertinente el hecho de que los propios miembros permanentes del Consejo, los únicos Estados con armas nucleares reconocidos en el Tratado sobre la no proliferación, llevan más de 35 años de retraso en el cumplimiento de su obligación, contraída en virtud de dicho Tratado, de negociar el desmantelamiento de sus arsenales nucleares.

---

Con independencia del razonamiento que haya detrás del lenguaje empleado por el Consejo, el objetivo de la mayoría de sus miembros permanentes es utilizar la coacción como herramienta para lograr la resolución pacífica de una disputa política

---

Cabe considerar el hecho de que el Consejo no haya tomado la determinación de que existe una “amenaza”, algo que conllevaría la posibilidad de utilizar la fuerza, es un acto deliberado para impedir que EEUU interprete la resolución como una autorización del uso de la fuerza. En el contexto posterior a la invasión de Irak, los miembros del Consejo están investigando formas innovadoras de eludir los abusos que se han cometido contra la Carta y contra resoluciones anteriores al mismo tiempo que siguen buscando una vía para que el Consejo se adapte y sea sensible a las necesidades del momento. Uno de los propósitos de esta innovación sería evitar que EEUU ejerciera su poder en bruto para utilizar al Consejo con el fin de alcanzar sus objetivos políticos nacionales, haciendo al mismo tiempo que el Estado más poderoso del mundo participe en el proceso de garantizar la seguridad colectiva.

Con independencia del razonamiento que haya detrás del lenguaje empleado por el Consejo, el objetivo de la mayoría de sus miembros permanentes es evidente: utilizar la coacción como herramienta para lograr la resolución pacífica de una disputa política. Desde este punto de vista, los miembros del Consejo son resolvedores de problemas que trabajan para reformar su mandato dentro de un contexto institucional con el fin de desarrollar soluciones modernas para situaciones que podrían convertirse en una amenaza para la paz. Aunque el Capítulo VI de la Carta limita el mandato del Consejo a formular recomendaciones no vinculantes en estas circunstancias, al igual que con la innovación de las operaciones de mantenimiento de la paz, cabe calificar las acciones del Consejo en este caso como una adaptación de su función a las necesidades de la época. No obstante, en las actuales

circunstancias, esta postura suscita también preocupaciones en cuanto a la legitimidad. Como órgano no representativo y no judicial, el Consejo está actuando aquí para imponer la postura de una de las partes de la negociación (la postura de la UE de que las negociaciones con Irán exigen la suspensión del enriquecimiento de uranio como requisito previo) sobre la de la otra. Un Consejo que actúa así para resolver la disputa es sospechoso debido al hecho de que varios de sus miembros permanentes, y las potencias impulsoras que están detrás de las resoluciones, son ellas mismas partes de la disputa.

El problema planteado en este último punto queda cínicamente de relieve en el propio párrafo quinto del preámbulo, que en tono de felicitación acoge con satisfacción que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania (que incluye a los tres redactores de la resolución), y el Alto Representante de la UE, “sigan empeñados en alcanzar una solución negociada.” El término “negociación”, tal como se emplea en general en el contexto de las relaciones internacionales, se refiere a un proceso en el que dos o más partes se reúnen y están dispuestas a modificar sus posiciones iniciales con el fin de alcanzar un resultado aceptable para todos. Sin embargo, aparte de contactos diplomáticos esporádicos y no coordinados entre algunos Estados de la UE, el Alto Representante de la UE e Irán, desde la aprobación de la resolución 1737, este grupo como tal ha hecho poco más que idear nuevas medidas coactivas destinadas a lograr la capitulación de Irán ante las demandas del Consejo.

## Próximos pasos

Coincidiendo con las declaraciones públicas de los miembros permanentes del Consejo, la resolución 1747 representa una escalada gradual en un camino que lleva a un enfrentamiento progresivo. Ateniéndose a la idea de un enfoque firme, la resolución solicitaría a la OIEA que informase de nuevo en el plazo de 60 días en relación con el cumplimiento por parte de Irán de las decisiones del Consejo. El Consejo también afirma, una vez más, que adoptará nuevas medidas en aplicación del artículo 41 en el caso de que siga produciéndose el incumplimiento. Asimismo, reafirma que el Consejo decidirá poner fin a las sanciones una vez que Irán cumpla sus obligaciones. Esto está por debajo de una condición anterior de la UE, de la que cualquier medida adoptada por el Consejo fuera reversible automáticamente, puesto que cualquier iniciativa para poner fin a las sanciones estaría sometida al veto de EEUU. De hecho, esto significa que el cumplimiento por parte de Irán tendría que satisfacer en última instancia a todos y a cada uno de los miembros permanentes del Consejo, incluido EEUU.



# Colonialismo hídrico en Oriente Medio

Traducción de Leandro Nagore

*El reparto de los recursos hídricos en Oriente Medio ha ocasionado fuertes incidentes, e incluso guerras abiertas, y podría engendrar graves situaciones de conflicto en el futuro. En Oriente Medio se encuentran lo que J. Sironneau denomina las principales "zonas de conflicto hídrico".<sup>1</sup> Ya en 1979, el presidente egipcio Sadat afirmaba que "la única cuestión que podría llevar a Egipto de nuevo a la guerra, sería el agua".<sup>2</sup> La naturaleza "conflictiva" del agua es un hecho universal y,<sup>3</sup> por tanto, no es exclusiva de la región de Oriente Medio y del norte de África. Sin embargo, en esta zona es un problema especialmente virulento en la medida en la que se adosa a problemas políticos particularmente complejos, y se desarrolla en una región donde se condensan identidades magulladas y oposiciones irremediables. Un ejemplo de ello es la desigual explotación de la cuenca del Jordán y de los acuíferos de Gaza y Cisjordania.<sup>4</sup>*

El reparto de las aguas del río Jordán y sus afluentes ha sido, y sigue siendo, fuente de enorme tensión entre los Estados ribereños, sobre todo entre Israel y sus vecinos árabes. La cuestión del agua ha sido central en todos los proyectos sionistas desde la publicación por Theodor Herzl, en 1896, del libro fundador del sionismo político *El Estado de los judíos (Der Judenstaat)*. Desde principios de la década de los ochenta, decenas de libros y de artículos se han dedicado a la cuenca del río Jordán.<sup>5</sup> Más allá de las modas, hay

Bichara Khader es director del Centro de Estudio e Investigación sobre el Mundo Árabe Contemporáneo de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica)

<sup>1</sup> J. Sironneau, "L'eau: ressource stratégique", *Géopolitique*, otoño 1993, N° 43, p. 49.

<sup>2</sup> Joyce Starr, "Water Wars", *Foreign Policy*, primavera 1991, N° 82, pp. 17-30.

<sup>3</sup> Jean-François Donzier, presidente de la Oficina Internacional del Agua, estima que 1.800 litigios han sido registrados alrededor de las cuencas fluviales del planeta, y la ONU ha censado 300 potenciales zonas de conflicto.

<sup>4</sup> Ver René Maury, "Idropolitica: un nuovo capitolo della geografia politica e economica", *Rivista geografica italiana*, 1992, N° 99, pp. 712-727.

<sup>5</sup> Ver N. Beschormer, "L'eau et le processus de paix israélo-arabe", *Politique étrangère*, invierno 1992, pp. 848-849; Abdenmour Benantar, "La question de l'eau dans les négociations arabo-israéliennes", *Revue d'Etudes palestiniennes*, primavera 1993, N° 47, pp. 81-99; Kali Al-Bachi, *L'eau et la paix: point de vue israélien* (en árabe), Instituto de Estudios Palestinos, Beirut, 1991; Sobhi Kahkala, *La question de l'eau*

que ver en ello la extrema sensibilidad que existe en la región ante este factor determinante, tanto para la paz como para la guerra.

## Los recursos hídricos de los países ribereños

Cuatro países junto con la Autoridad Nacional Palestina comparten la cuenca del río Jordán. El Líbano es el país mejor dotado en cuanto a recursos hídricos. Se estima que éstos alcanzan los 3.000 m<sup>3</sup> por año, por persona, para un consumo total anual cercano a los 900 millones de m<sup>3</sup>. Por el país fluyen el río Litani, cuyo caudal en su desembocadura es de 950 millones de m<sup>3</sup>; el río Oronte (la parte que queda río arriba) con 370 millones de m<sup>3</sup>; el Hasbani, una de las fuentes del Jordán; el Assi, cuyo caudal es de 140 millones de m<sup>3</sup> en la frontera israelí; y el Nahr el Kebir, cuyo caudal en la frontera con Siria alcanza los 95 millones de m<sup>3</sup> al año.

Siria también está bien surtida (1.200 m<sup>3</sup> por año, por persona). Los Altos del Golán,<sup>6</sup> la parte de su territorio ocupada por Israel en 1967, son una de las fuentes del río Jordán. Además, el país cuenta sobre todo con los recursos provenientes de los ríos Éufrates, Oronte y de las fuentes del Antilíbano.

Jordania, por su parte, es un país en gran medida deficitario, con un consumo de 930 millones de m<sup>3</sup> por año, lo que equivale a un consumo de 210 m<sup>3</sup> por año por habitante. El agua proviene de las aguas de superficie de los ríos Jordán y Yarmouk (360 millones de m<sup>3</sup>), de las capas freáticas renovables (310 millones de m<sup>3</sup>) y 210 millones de m<sup>3</sup> de capas freáticas fósiles no renovables. El tratado de paz entre Israel y Jordania garantiza a Jordania 50 millones de m<sup>3</sup> respecto de las aguas subterráneas de la confluencia del Jordán y del Yarmouk, aunque este acuerdo es poco respetado.

Israel consume una cantidad de agua (alrededor de 2.200 millones de m<sup>3</sup>) mayor a la de sus recursos renovables (aproximadamente 1.700 millones de m<sup>3</sup>), es decir 1,7 km<sup>3</sup>. De ésta, un 80% proviene de recursos renovables y 20% de recursos de agua no convencio-

---

*en Israël et ses implications sur le conflit israélo-arabe* (en árabe), Instituto de Estudios Palestinos, Beirut, 1986; Bernadette Kuborne, *Les négociations multilatérales israélo-arabes: le cas de l'eau*, tesis de licenciatura (dir. B. Khader), Universidad Católica de Lovaina, 1996; Eugenia Ferragina, René Maury & Maria Luisa Tufano, *Alcune considerazioni sulla gestione delle risorse idriche nei paesi medio-orientali: il caso della Giordania*, ponencia presentada en el Coloquio sobre Jordania, Nápoles, del 13 al 14 de octubre de 1989; Julie Trottier, "L'eau, la Jordanie et l'entité palestinienne naissante", *Les Cahiers du Monde arabe*, CERMAC, Université de Louvain-la-Neuve, 1995, N° 122-123; M. R. Lowi, *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin*, Cambridge University Press, 1993; N. Kliot, *Water Resources and Conflict in the Middle East*, Londres, Routledge, 1994; Masahiro Murakami, *Managing Water for Peace in the Middle East*, Tokio, UN University Press, 1995.

<sup>6</sup> André Collet, "Le Golan, un enjeu majeur au cœur du Proche-Orient", *Défense Nationale*, 2000, N° 21.

nales. A nivel geopolítico, dos terceras partes de sus recursos proceden de fuera de las fronteras israelíes de 1948. El consumo por habitante en Israel es cercano a 350 m<sup>3</sup> por año.

Los palestinos son, con diferencia, los más perjudicados. Su consumo de agua es uno de los menores en la región, mientras que sus recursos son utilizados en gran medida por los israelíes (que sobreexplotan los acuíferos montañosos) y por los colonos judíos instalados en sus territorios, que les disputan el acceso a las aguas subterráneas y de superficie. El consumo palestino no supera los 280 millones de m<sup>3</sup>, es decir 52 m<sup>3</sup> por habitante por año.

Por tanto, la situación en la región se caracteriza por la existencia de dos países excedentarios con respecto al agua (el Líbano y Siria), y otros tres ampliamente deficitarios (Jordania, Israel, y los Territorios Palestinos). No obstante, Israel logra cubrir sus necesidades mediante la explotación de los recursos que se encuentran en los Territorios Ocupados. Se prevé que para el año 2025, la situación de estos tres últimos países será prácticamente insostenible. La población de Israel, de Jordania y de los Territorios Ocupados, que hoy en día alcanza 15 millones de habitantes, aumentará hasta 25 millones entorno al año 2025. La demanda de agua podría superar los 5 km<sup>3</sup> (5.000 millones de m<sup>3</sup>) y sin duda alcanzará los 7 km<sup>3</sup> en 2040. Ante esta situación, tan sólo el Líbano puede esperar enfrentarse exitosamente al crecimiento de sus necesidades, sin por ello tener que recurrir a métodos no convencionales de movilización de nuevos recursos hídricos. Para los demás, lo más duro está aún por llegar.

La rarificación de los recursos hídricos ya ha provocado numerosos conflictos en el pasado, como el provocado por la destrucción por parte de Israel de una presa sirio-jordana (Khaled Ibn al Walid) que estos dos países estaban construyendo en el río Yarmouk en 1967,<sup>7</sup> la guerra de los Seis Días en junio de 1967 con la ocupación del Golán y de Cisjordania, y la ocupación del sur del Líbano en 1982. Además, no hay duda de que ante la ausencia de una paz equitativa, duradera y global, que permita una gestión concertada de la cuenca del río Jordán, no se puede excluir que surjan otros conflictos.

**El consumo de agua por habitante en Israel es cercano a 350 m<sup>3</sup> por año. El palestino no supera los 52 m<sup>3</sup>**

<sup>7</sup> Un acuerdo sirio-jordano, firmado en 1987, prevé la construcción de una presa de la Unidad (Al-Wahda) sobre el río Yarmouk.

## El reparto de los recursos hídricos en la cuenca del río Jordán

El río Jordán nace en el Monte Hermón (Djabal Al Cheikh) y lo alimentan tres ríos: el Hasbani, el Dan y el Banyas. Su caudal anual tras la confluencia de estos tres ríos es de 500 millones de m<sup>3</sup> (es decir, la mitad del caudal del río Litani en su desembocadura mediterránea). El Alto Jordán recorre un trayecto de 17 km antes de incorporarse al lago de Tiberíades, a 210 metros por encima del nivel del mar. Entre el lago de Tiberíades y el mar Muerto, en el que termina tras cerca de 320 km de meandros, el río Jordán recibe su principal afluente: el río Yarmouk, un río compartido por Jordania y Siria. A lo largo de este trayecto se realizan importantes extracciones, entre las que destacan las realizadas por las colonias israelíes, de forma que al desembocar en el mar Muerto, el Jordán parezca más un riachuelo que un río.

Tras su creación, el Estado de Israel se comportó como si la cuenca del río Jordán fuese prácticamente una “cuestión nacional”. En 1953, las autoridades israelíes iniciaron la construcción de un canal (National Water Carrier) que desvía 1,2 km<sup>3</sup> por año del lago Tiberíades hacia el desierto del Negev. Esto despertó la cólera en los países árabes, de tal forma que el presidente Eisenhower se vio obligado a enviar a la región a Eric Johnston para tranquilizar los ánimos y rebajar la crisis. Su plan, que data de 1955, reparte las aguas del Jordán según las siguientes cuotas: 56% a Jordania, 31% a Israel, 10% a Siria y 3% al Líbano.

Si bien el plan Johnston fue aceptado por el comité técnico árabe, fue rechazado por el Consejo de la Liga Árabe que consideró que este plan daba a Israel la mejor parte. En 1963, Israel reinició sus grandes obras para captar las aguas del Jordán. Como medida de represalia, los Estados árabes decidieron, en la Cumbre del Cairo de enero de 1964, desviar las aguas de los dos ríos (el Hasbani y el Banyas) hacia el Yarmouk.<sup>8</sup> La ejecución del proyecto se inició en 1965, lo cual desencadenó ataques militares israelíes en 1965 y 1966. En junio de 1967, Israel ocupó todas las riberas sirias del lago de Tiberíades y los Altos del Golán. Así, la guerra de 1967 debe ser percibida como una guerra en busca de nuevos territorios, pero también como una guerra para el control del agua.<sup>9</sup> Desde 1967, Israel controla no sólo las fuentes del Banyas, afluente sirio del Jordán, sino también el triángulo del Yarmouk, además de los acuíferos montañosos cisjordanos y sus áreas de recarga acuífera.

En 1982, Israel ocupó el sur del Líbano, lo que le aseguraba el control de otros afluentes del Jordán (el Wazzani y el Hasbani), además del curso superior del río Litani. Israel se

---

<sup>8</sup> En la Cumbre del Cairo, la Liga de Estados Árabes incorporaron a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).

<sup>9</sup> Ariel Sharon lo confirma sin rodeos: “En realidad, la Guerra de los Seis Días (1967) se inició dos años y medio antes, cuando Israel decidió rechazar la desviación del curso del Jordán”, en John Bullock & Adel Darwish, *Water wars: coming conflicts in the Middle East*, Gollancz, Londres, 1993, p. 50.



retiró del sur del Líbano ante la presión de la resistencia libanesa, el 15 de mayo de 2000, manteniendo la ocupación de las “granjas de Cheba” (25 km<sup>2</sup>) sobre los flancos del monte Hermón. Además, Israel sigue ocupando, a pesar de las numerosas resoluciones de Naciones Unidas al respecto, los Altos del Golán que le abastecen con cerca de 770 millones de m<sup>3</sup> por año, que supone una tercera parte de su consumo anual. No hay que perder de vista que el Golán alimenta el lago de Tiberíades, que a su vez es la principal reserva de agua de Israel.

Todo esto demuestra el envite político que supone el control del agua y aporta cierta claridad para empezar a comprender las dificultades subyacentes en la búsqueda de una solución para desenredar la madeja israelo-árabe, y especialmente la israelo-palestina. Según las cifras presentadas por Georges Mutin,<sup>10</sup> el total de los recursos explotados por Israel es estimado en unos 1.765 millones de m<sup>3</sup>, y están distribuidos de la siguiente manera: recursos renovables (1.400 millones de m<sup>3</sup>, un 79% del total, de los cuales una parte significativa proviene de los Altos del Golán sirios); recursos no convencionales (220 millones de m<sup>3</sup> de aguas recicladas, el 21%); 145 millones de m<sup>3</sup> provenientes de aguas salobres para uso industrial.

Sin embargo, el consumo israelí supera este volumen disponible, situándose en unos 2.150 millones de m<sup>3</sup> en 2005. Esto empuja al país a suplir su déficit mediante la sobreexplotación de las capas freáticas costeras (sobre todo en Gaza) y los acuíferos montañosos de Cisjordania. Según Georges Mutin, “este uso de las aguas de Gaza y Cisjordania no se puede lograr si no es bajo un control estricto y desigual del consumo palestino”,<sup>11</sup> que se traduce en la limitación de los cultivos irrigados, la interdicción de perforar pozos y los precios prohibitivos del agua. De modo que el consumo de Gaza y Cisjordania no supera los 280 millones de m<sup>3</sup> al año, es decir 52 m<sup>3</sup> por año y por habitante comparado con los 350 m<sup>3</sup> por habitante en Israel. El consumo en los territorios palestinos representa una octava parte del consumo en Israel, cuando la relación demográfica es tan sólo de 1 a 2.<sup>12</sup>

Este trato discriminatorio está patente en la gestión del acuífero occidental y del costero. El acuífero occidental, que es parte del de la cuenca del Jordán, es la principal fuente de agua renovable de los Territorios Ocupados. Sin embargo, casi tres cuartas partes del acuífero son retroalimentados por Cisjordania y fluyen hacia el lado israelí. De este modo, “la mayor parte de esta agua no es utilizada por los palestinos”, según reconoce el informe del PNUD de 2006.<sup>13</sup> Cabe preguntarse, como lo hacen los autores del informe del PNUD, el

<sup>10</sup> Georges Mutin, *Géopolitique du Monde Arabe*, Ellipses, París, 2001, p. 74.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>12</sup> Esta situación se recoge en el informe del PNUD, *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 2006: más allá de la penuria: poder, pobreza y crisis mundial del agua*, Nueva York, 2006, p. 216.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

porqué de esta situación. Los representantes israelíes ante la Comisión Mixta del Agua regulan rigurosamente la cantidad y la profundidad de los pozos que explotan los palestinos, mientras que se aplican normas mucho más flexibles para los colonos israelíes. Tal como reconoce el informe del PNUD, “aunque sólo posean el 13% de los pozos de Cisjordania, los colonos son responsables del 53% de las extracciones de las aguas subterráneas”.<sup>14</sup> Esta asimetría se puede comprobar también en el uso del agua para la agricultura. Los 400 asentamientos judíos instalados en los Territorios Ocupados desde 1967 consumen mayor cantidad de agua que todos los pueblos palestinos (100 millones de m<sup>3</sup>). En Gaza la situación rozaba lo absurdo, ya que los 6.000 colonos instalados en esta franja de tierra consumían más que los 1.300.000 palestinos que vivían en la región. Un colono israelí instalado en Gaza consumía en 2005, antes de la evacuación de las colonias, cerca de 1.000 m<sup>3</sup> por año, un colono en Cisjordania consumía casi 630 m<sup>3</sup>, un israelí 350m<sup>3</sup> y un palestino 52 m<sup>3</sup>; lo cual significa que un colono en Gaza consumía aproximadamente 20 veces más agua que un palestino. En términos globales, considerando todos los territorios ocupados de Palestina y de Siria, desde 1967, se estima que entre un 40% y un 45% del agua consumida por Israel proviene de estos territorios.

---

Los representantes israelíes ante la Comisión Mixta del Agua regulan rigurosamente la cantidad y la profundidad de los pozos que explotan los palestinos, mientras que se aplican normas mucho más flexibles para los colonos israelíes

---

## El agua en las relaciones israelo-palestinas

Desde 1967, Gaza y Cisjordania han vivido bajo la ocupación israelí. Las negociaciones de paz han permitido que se establezca la Autoridad Nacional Palestina, la evacuación parcial (entre 1993 y 2000) de la región de Gaza y de Hebrón (aunque un 20% de la ciudad sigue estando bajo control israelí) y de las ciudades de Jericó, Jenin, Tulkarem, Nablús, Ramala y Belén. Hasta que estalló la segunda Intifada, el control palestino se ejercía sobre un archipiélago de núcleos urbanos desconectados, rodeados por numerosas colonias israelíes, mientras que Jerusalén ha sido sencillamente anexionada por Israel convirtiéndola en “su capital eterna”. En estas condiciones de desmembramiento del territorio palestino, fragmentado en múltiples “confetis” territoriales, desconectados por un rosario de colonias y de carreteras de circunvalación (*by-pass roads*), las perspectivas para un Estado palestino

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

soberano y viable se van disipando. En muchos sentidos, el proceso de paz ha demostrado ser poco más que un espejismo de paz.

No hay duda de que el reparto de los recursos hídricos será en el futuro un problema tanto o más espinoso que el de Jerusalén, las colonias, los refugiados y las fronteras. Del mismo modo, la solución no surgirá naturalmente de una fuente, como lo demuestran los acuerdos ya firmados entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (Acuerdos de Oslo, 1993), entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina (Acuerdos del Cairo, 1994), entre Israel y Jordania (1994), y el desarrollo de las negociaciones multilaterales sobre el agua.

### ***La Declaración de Principios***

La cuestión del agua se trata en términos poco claros en la Declaración de Principios, del 13 de septiembre de 1993 firmado por las partes israelí y palestina, sobre los arreglos para un autogobierno interino, al igual que en el Anexo III. En el artículo 7 (párrafo 4) del acuerdo interino se indica que “el Consejo palestino establecerá, entre otras medidas (...) una Autoridad Palestina de Administración de Recursos Hídricos”. El Anexo III, que trata sobre la cooperación económica, dentro de la cual el agua es uno de los aspectos clave, señala “la cooperación en el campo de los recursos hídricos, incluyendo un Programa de Desarrollo de Recursos Hídricos preparado por expertos de ambas partes, que también especificará la administración de los recursos hídricos en Cisjordania y en la Franja de Gaza e incluirá propuestas para la realización de estudios y proyectos relativos a los derechos sobre el agua de cada una de las partes, así como la utilización equitativa de los recursos hídricos comunes para ser implementada durante y después del período interino”.

También se hace mención al agua en el Anexo IV, relativo a la cooperación israelo-palestina en materia de desarrollo regional. El artículo II del susodicho anexo cita algunos ejemplos de desarrollo regional: un canal que uniría el mar Mediterráneo con el mar Muerto, un proyecto regional de desalinización, un plan regional para el desarrollo agrícola y la prevención de la desertificación. En estos tres proyectos Israel tiene un claro interés, económico, tecnológico y comercial.

### ***Los Acuerdos del Cairo***

Los Acuerdos del Cairo (4 de mayo de 1994) constituyen la primera traducción concreta de la Declaración de Principios (1993) y son, por tanto, reflejo de la relación de fuerzas real que existe en estos acuerdos entre las partes israelí y palestina. Lo que salta a la vista en estos

acuerdos es la capacidad israelí para extraer un máximo de ventajas con un mínimo de contrapartidas o sacrificios. Esto se puede observar en casi todos los párrafos. Por ejemplo, cuando en el artículo V (párrafo I) se trata sobre la jurisdicción territorial de la Autoridad Palestina, se estipula al mismo tiempo que las colonias y las zonas militares escaparán al control de la Autoridad Palestina. Del mismo modo, en el artículo II del Anexo II se especifica que todo el sistema de suministro de agua para las colonias y las instalaciones militares, al igual que los recursos situados en el interior de estas zonas, escaparán también del control de la Autoridad Palestina, y seguirán siendo responsabilidad directa de la Mekorot Water Company (la compañía nacional de aguas de Israel). El párrafo 31a (sección B, artículo II, Anexo II) va aún más lejos y prácticamente ordena a la Autoridad Palestina a “gestionar el agua sin causar perjuicio a los recursos hídricos”. Es cierto que Israel se compromete a entregar a la Autoridad Palestina los datos hidrológicos de las colonias (párrafo 31c), pero inmediatamente después exige que la Autoridad Palestina autorice el suministro de agua para las colonias de Gush Katif y Kfar Darom por parte de Mekorot. El párrafo 31c compromete también a la Autoridad Palestina a pagar a Mekorot el precio íntegro del agua que ella le suministre.<sup>15</sup>

Al leer esta declaración, cabe preguntarse cómo los palestinos pudieron firmar un acuerdo con estas condiciones, ya que no solamente hay partes muy importantes del territorio palestino que se sustraen a su jurisdicción sino que, además, Israel les reclama que paguen por agua a menudo extraída de acuíferos situados en su propio subsuelo.

### ***El tratado israelo-jordano del 26 de octubre de 1994***

La cuestión del agua es abordada también en el artículo 5 (párrafos 2 y 3) del tratado de paz israelí-jordano y en el Anexo II relativo al reparto de las aguas del Jordán, del Yarmouk y del acuífero de Araba.

Respecto a las aguas del Yarmouk, Israel se compromete a limitar las extracciones de agua de este río, mientras que Jordania podría recibir una cierta cantidad de agua destinada a ser recogida en cuencas de almacenamiento río arriba de la desviación del Adassiya, es decir en territorio israelí. El acuerdo también contempla la construcción de varios diques, de una instalación desalinizadora sobre el lago de Tiberíades, y de un canal que una el mar Mediterráneo con el mar Muerto. En cuanto a los recursos del Wadi Araba, el artículo IV, del Anexo II, reconoce la soberanía jordana sobre los pozos y las instalaciones hídricas que fueron instaladas por Israel. Sin embargo, se autoriza que Israel mantenga el uso y pueda incluso aumentar sus niveles de extracción.

---

<sup>15</sup> Ver Julie Trottier, *op. cit.*, pp. 19-20.

El territorio de Baqura, ocupado por Israel en 1949, está también señalado en el artículo 3, párrafo 8 del tratado. Este párrafo describe el régimen “especial” reservado para esta región, que vuelve a estar bajo la soberanía jordana, aunque “pertenece” a propietarios privados israelíes. De ello se constata cierta confusión jurídica que roza lo absurdo ya que los propietarios israelíes siguen estando bajo la jurisdicción israelí para todo lo que respecta a sus actividades extraterritoriales. Teniendo en cuenta que la aplastante mayoría de la población es israelí, tiene lugar una situación paradójica en la que, aunque la bandera jordana ondea en Baqura, ésta última sigue estando, de hecho, bajo el control de Israel. Los israelíes pueden vivir en el lugar sin autorización previa y explotar como les parezca todos los recursos hídricos situados en la zona.

Algunos autores se felicitaron prematuramente de la actitud cooperativa que caracterizó las negociaciones, y que “habrían puesto fin a las tensiones (...) entre Jordania e Israel”.<sup>16</sup> Elaborado sobre la ambigüedad, este acuerdo da lugar a interpretaciones divergentes. Un autor jordano, Salameh al-Hiary, se muestra muy resentido: “Los israelíes usan 16 millones de m<sup>3</sup> de las aguas subterráneas en la región de Wadi Araba y 25 millones del Yarmouk y nos suministran, como contrapartida, agua de mala calidad extraída de la parte sur del lago de Tiberíades. En resumidas cuentas, mientras nos siga siendo desfavorable la relación de fuerzas con respecto a Israel, no podremos estar en condiciones de defender adecuadamente nuestros derechos hídricos”.<sup>17</sup>

## El agua como arma

Mucho antes de la creación del Estado de Israel en 1948, el movimiento sionista ya insistía sobre la importancia de la seguridad hídrica del futuro Estado judío. En 1920, Chaïm Weizman, presidente de la Organización Sionista Mundial sugería al primer ministro británico Lloyd George, dilatar las fronteras de Palestina para incorporar el valle del Litani en el Líbano, “a una distancia de 25 millas”, y añadía en esta carta: “si Palestina estuviera separada del Litani, del Alto Jordán y del Yarmouk, nunca podría llegar a ser independiente a nivel económico”.<sup>18</sup>

Todos los estudios serios lo afirman claramente: Israel se enfrenta a una grave carestía de agua que no hará más que empeorar en el futuro. Simon Peres lo afirmaba sin rodeos: “Para Israel es más necesaria el agua que la tierra”. Sin embargo, su agricultura consume

<sup>16</sup> Pina Autiero, “La coopération dans la gestion du bassin du Jourdain: l'exemple d'Israël et de la Jordanie”, *Rive*, 1996, N° 1, p. 54.

<sup>17</sup> Citado por Christian Chesnot, “Un enjeu du conflit israélo-arabe”, *Manières de voir: la ruée sur l'eau*, septiembre-octubre de 2002, p. 63.

<sup>18</sup> En George Mutin, *op.cit.*, p. 8.

más del 70% del agua disponible. Esto no se explica por un mero deseo de rentabilidad, sino por la función ideológica del desarrollo agrícola en el movimiento sionista. La agricultura debía afincar sobre suelo palestino a los inmigrantes, a menudo de origen urbano; regenerar un lazo afectivo entre los judíos y su “tierra prometida”; ocupar el territorio para crear primero la Yishuv (las colonias judías en Palestina antes de 1948) y posteriormente el Estado de Israel; diseminar las colonias por todos los territorios palestinos ocupados en 1967; y hacer que todo el espacio dé frutos, incluyendo el Negev. El agua es lo que hacía que todo esto fuera posible: el desarrollo agrícola, la dispersión de la población, la “redención del suelo”. De este modo, el agua ha tenido, y tiene todavía, en la ideología y en la práctica sionistas, una función social e ideológica que no es secreto para nadie.

El agua  
tiene en la  
práctica  
sionista  
una  
función  
social e  
ideológica

De ahí que no sea sorprendente que, inmediatamente después de la guerra de 1967, un decreto militar israelí (n° 92, 1967) estableció sin ambages que las aguas de los nuevos territorios conquistados eran “recursos estratégicos bajo control militar”. Es este control por parte de la potencia ocupante lo que ha permitido que Israel pueda sobreexplotar los recursos provenientes de la capa freática costera (60 millones de m<sup>3</sup>), al igual que los de los acuíferos montañosos de Cisjordania (600 millones de m<sup>3</sup>).

De este modo, en el interior de los territorios palestinos han proliferado las colonias, bombeando agua a voluntad e irrigando las tierras expropiadas. Las cifras son de lo más elocuente: ya en 1989, un 90% de las tierras ocupadas por los colonos israelíes en Gaza y Cisjordania eran irrigadas, comparado con una cifra de tan sólo 2,5% de las tierras que pertenecían a los palestinos.

Con estas cifras se llega a comprender con mayor facilidad la frustración y la cólera de los palestinos, que en Gaza se ven obligados a beber aguas “salobres” a lo largo de varios períodos del año, ya que se les ha prohibido por decreto militar (n° 92), desde hace ya más de 25 años, “establecer, montar, poseer, o hacer funcionar instalaciones hídricas salvo si se ha obtenido previamente un permiso del comandante de la región”. Se podría afirmar que estos permisos han sido concedidos a los palestinos con cuenta gotas. El Gobierno israelí legitima las restricciones impuestas a los palestinos alegando que es necesario mejorar los sistemas de irrigación existentes y no perforar nuevos pozos. No obstante, esto no ha evitado que la empresa israelí Mekorot se dedique no sólo a autorizar a los colonos judíos a perforar numerosos nuevos pozos, sino también a dejarles hacerlo hasta los 400 e incluso 500 metros de profundidad.

Esta situación de tipo colonial se refleja no solamente en las flagrantes desigualdades que existen en cuanto al consumo total del agua en Israel y en los territorios palestinos, sino también en las extracciones abusivas que realiza Israel de las aguas subterráneas de Gaza y Cisjordania, al igual que de la cuenca del río Jordán. Además, la perforación de nuevos pozos, más profundos, por parte de los israelíes, ha provocado, en algunos casos, que se reduzca el nivel de los acuíferos y que desaparezcan fuentes antiguas y pozos poco profundos utilizados habitualmente para el uso doméstico. A esta disminución cuantitativa hay que añadir la degradación cualitativa producida por la filtración de aguas marinas y, por tanto, por un incremento en el grado de salinidad, que en algunas regiones como en Gaza puede alcanzar los 500 mg/l, cuando la tasa máxima establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es de 250 mg/l.<sup>19</sup>

La construcción del “muro de la vergüenza”, que Israel denomina más pudorosamente “barrera de seguridad”, ha agravado aún más la situación hídrica de los territorios palestinos ya que numerosos pueblos palestinos se han visto desprovistos no sólo de sus tierras, sino también de sus fuentes y de sus pozos. Esta situación, en la que destaca no sólo el despilfarro, sino sobre todo la injusticia, será cada vez más insostenible. A pesar de que se haya llegado a algunos acuerdos, las tensiones respecto el control del agua seguirán crispando las relaciones entre Israel y sus vecinos.

La ecuación “agua-demografía” en toda la cuenca del Mediterráneo pero, sobre todo, en Oriente Medio, se planteará de forma cada vez más acuciante a lo largo de la próxima década. Además, es difícil predecir cómo se lograrán evitar las “guerras por el agua”, salvo con un nuevo orden hídrico que tenga en cuenta las necesidades legítimas de cada protagonista de este sistema regional. En todo caso, este orden hídrico deberá fundarse sobre los principios de la unidad de gestión (integración de las aguas subterráneas transfronterizas), de la “comunidad de intereses”, y del “reparto equitativo y razonable”. Pero todo esto presupone que se logre desmadejar la enmarañada situación israelo-árabe, y para lograr esto tendrá que correr aún “mucho agua bajo el puente”.

---

<sup>19</sup> Ver el artículo de Jean-Paul Deléage, “Le Proche-Orient dans l'état, manière de voir”, *Le monde Diplomatique*, septiembre-octubre de 2002, N° 65, p. 59.





# Bush en América Latina: confirmación del distanciamiento

*El presidente de EEUU, George W. Bush, emprendió el pasado marzo su mayor gira por América Latina desde que accedió a la Casa Blanca en el año 2000. La visita obtuvo escasos resultados y se convirtió en la confirmación del distanciamiento que se ha producido entre EEUU y América Latina tras los atentados del 11-S. En estos años en los que la región ha estado apartada a un segundo plano, se ha configurado un nuevo equilibrio. Por un lado, Latinoamérica ha obtenido mayores grados de autonomía, en parte, gracias a la mejora de los precios de las materias primas y al creciente papel de China en la región. Al mismo tiempo, EEUU, empantanado en Irak y con una de las presidencias más impopulares de las últimas décadas, ha sufrido un fuerte deterioro de su capacidad de influencia mundial.*

El 10 de marzo, en Uruguay, se registró una de las imágenes más curiosas, y a la vez más reveladoras, de la gira de George W. Bush por América Latina. Mientras el presidente estadounidense repetía su nuevo mensaje conciliador de justicia social, intentando mostrar el “rostro humano” de EEUU, a escasos cientos de kilómetros de distancia, en un estadio de Buenos Aires y ante unas 20.000 personas, el presidente venezolano, Hugo Chávez, ensalzaba el modelo de la revolución bolivariana y desgranaba sus habituales críticas a su homólogo estadounidense.

Se trata de una escena inimaginable sólo unos pocos años atrás, que pone de manifiesto algunas de las novedades en las relaciones entre EEUU y América Latina. Por un lado, refleja a un presidente estadounidense con un discurso inédito, y que intenta mostrarse ante la región cercano y con sensibilidad social. Por el otro, evidencia el recorrido alcanzado por un oponente político que busca afirmarse como una alternativa a nivel regional y que ha demostrado una capacidad de eclipsar —con gran repercusión en los medios— la presencia del presidente estadounidense.<sup>1</sup>

Rodrigo Sosa es Master en Periodismo (Universidad Autónoma Madrid/*El País*) y profesor de Historia en la Universidad de Buenos Aires

---

<sup>1</sup> Chávez mostró su capacidad de realizar una auténtica gira paralela a la de Bush por América Latina, que lo llevó a Argentina, Bolivia y Nicaragua. “Dicen que estoy sabotando el viaje de Bush (...) es una coin-

Pese a los intentos del presidente Bush por mostrar cercanía y sensibilidad durante su gira por América Latina —una visita que lo llevó a cinco países (Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México) entre el 8 y 14 de marzo—, la gran mayoría de analistas han mostrado su escepticismo ante lo que resulta una evidencia: el distanciamiento y el cambio en los equilibrios en la compleja relación de la región con EEUU. “Las relaciones entre América Latina y EEUU están hoy en su punto más bajo desde el final de la Guerra Fría”, subrayó en *Foreign Affairs* Peter Hakim, presidente del Inter-American Dialogue.<sup>2</sup>

Los atentados de Nueva York y Washington de septiembre de 2001 derrumbaron las promesas realizadas por Bush al asumir su mandato en 2000 de hacer de América Latina una prioridad de la política estadounidense. Tras el 11-S, Washington centró fuertemente su atención en Oriente Medio, Irak y Afganistán, y relegó a la región a un segundo plano en su estrategia internacional.

---

Mientras George W. Bush repetía su mensaje de justicia social, intentando mostrar el “rostro humano” de EEUU, Hugo Chávez ensalzaba el modelo de la revolución bolivariana

---

## “El rostro humano” de las políticas de EEUU

Durante su visita a América Latina, en su intento por recuperar el tiempo perdido y acortar distancias con la región, se ha visto a un Bush dialogante, hablando sobre la prioridad de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, que se extiende por las barriadas de São Paulo o entre los indígenas de Guatemala. El discurso empleado por el presidente estadounidense, alejado de los tradicionales reclamos como la lucha contra el narcotráfico y la inmigración ilegal, ha sido, sin duda, una de las particularidades más llamativas de esta gira.

Thomas Shannon, secretario de Estado adjunto para el Hemisferio Occidental, declaró que la gira buscaba mostrar “el rostro humano” de las políticas de EEUU hacia América Latina.<sup>3</sup> Poco antes de iniciar su visita, Bush anunció la puesta en marcha de programas de ayudas para la región en materia social, especialmente para mejorar las condiciones sanitarias y de acceso a la educación. Se resaltó que los fondos estadounidenses destinados a

---

cidencia que mister Bush llega a Brasilia y casi al mismo tiempo llego yo a Buenos Aires; que mister Bush llega a Montevideo y sigo yo en Buenos Aires; que mister Bush llega a Colombia y yo llego a Bolivia; casi nos cruzamos en los aviones”, ironizó Chávez en su programa *Aló Presidente*, el 3 de marzo pasado.

<sup>2</sup> *Foreign Affairs*, enero/febrero de 2006.

<sup>3</sup> *Clarín*, 20 de marzo de 2007.

América Latina se habían incrementado en los últimos años hasta los 1.600 millones de dólares anuales (unos 1.200 millones de euros) —de los que las ayudas a Colombia, básicamente militares, suponían casi la mitad, hasta 700 millones de dólares—.

Las primeras dos paradas de la gira, Brasil y Uruguay, se convirtieron en una muestra de la consideración de EEUU con dos líderes de la izquierda latinoamericana moderada, en un claro mensaje a Chávez y a países como Argentina, cada vez más inclinados en la balanza del lado del presidente venezolano. En Brasil, la mayor economía suramericana, Bush discutió con el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en torno a un acuerdo estratégico sobre biocombustibles. En Uruguay, Bush y Tabaré Vázquez hablaron de comercio —aunque quedó descartado por el momento la firma de un acuerdo de libre comercio—. Las siguientes escalas se centraron en los mayores aliados de EEUU en la región. En Colombia, Bush se reunió con el presidente Alvaro Uribe, en un contexto opacado por el escándalo de la llamada *para-política*.<sup>4</sup> Guatemala, país que Bush nunca había visitado, y México, una parada casi obligada, cerraron la gira.

## Un giro en la diplomacia

Otra muestra del cambio de discurso ha sido la propia designación de Thomas Shannon al frente de la política de EEUU hacia América Latina, desde septiembre de 2005, que abrió una etapa de diálogo tras la línea dura de sus predecesores, Otto Reich y Roger Noriega. Shannon, diplomático de carrera, ha mostrado unos ejes de análisis muy poco frecuentes en Washington: “No necesitamos cruzadas contra el populismo latinoamericano. Nosotros hemos tenido varias oleadas de populismo en EEUU y este fenómeno existe en todo país democrático. Cuando las instituciones no funcionan bien, la gente se siente frustrada y busca opciones”.<sup>5</sup>

En América Latina, según Shannon, “hay expectativas revolucionarias que han germinado y que expresan el deseo de los pueblos de participar no solo en los beneficios del crecimiento económico y social sino en el gobierno de sus destinos nacionales, lo que supone mucho más que ir a votar. Y los Gobiernos quieren dar respuesta a todo esto. En este contexto vemos una dinámica interesante. Por ejemplo, el populismo de figuras como Hugo Chávez, presidente de Venezuela. Por más izquierdistas que puedan ser vistos, están actuando en un marco democrático aun cuando puedan ser autoritarios de corazón. Y esto

<sup>4</sup> En el momento de la visita de Bush, permanecían detenidos en prisión ocho congresistas partidarios de Uribe y el ex director del máximo organismo de espionaje de Colombia por sus presuntos vínculos con los paramilitares de extrema derecha. Bush intentó mostrar normalidad y aseguró durante su visita a Bogotá que trabajará para lograr la aprobación en el Congreso del tratado de libre comercio entre ambos países y la continuación del apoyo al Plan Colombia.

<sup>5</sup> *El País*, 2 de diciembre de 2006.

es positivo". Shannon sostuvo que el hecho de que los beneficios de la democracia no se extendieran a toda la población de América Latina "crearon una oportunidad para el surgimiento de una visión competidora (de la estadounidense) sobre el desarrollo de las Américas".

Derivado de este giro en el discurso, sobrevoló la visita de Bush, con todas las salvedades del caso, la imagen de un presidente con formas *kennedianas*. *The New York Times*, en un editorial titulado *Thanks to Mr. Chávez*, sostuvo que la nueva agenda fue concebida para responder a "la demagogia del Caballero bolivariano" (como le dice Shannon a Chávez), de la misma manera que la Alianza para el Progreso fue concebida por Kennedy para responder a "la demagogia de Fidel".<sup>6</sup> La presión del presidente venezolano tendrá efectos útiles, según este medio estadounidense, si finalmente genera una mayor atención de EEUU hacia América Latina.

---

En su gira por América Latina, Bush no tocó prácticamente los temas de interés para la región: **apertura comercial, fin de subsidios agrícolas o política migratoria**

---

## Una gira con poco contenido

Pese a los esfuerzos de la Casa Blanca por trasladar una imagen de éxito, ha predominado un clima de escepticismo, reflejado en los titulares de los medios y en la coincidencia de la gran mayoría de analistas. La percepción generalizada ha sido de poco contenido. "Es importante que Bush haya venido a la región, pero las propuestas que hizo fueron demasiado modestas", señaló el ex presidente chileno Ricardo Lagos.<sup>7</sup>

La gira no tocó prácticamente los temas de interés para América Latina: apertura comercial, fin de subsidios agrícolas o política migratoria. Ante las crecientes barreras a la inmigración en EEUU, el presidente de México, Felipe Calderón, señaló a Bush que la emigración se frena con desarrollo. "Es más eficaz construir un kilómetro de autopista que 10 de muro fronterizo", dijo Calderón en la ciudad de Mérida. El presidente mexicano demandó esfuerzos serios de EEUU en ésta y en otras materias si quiere convencer a los mexicanos y a los latinoamericanos de que esta gira representa la prueba de un reencuentro con sus vecinos del sur.

---

<sup>6</sup> *The New York Times*, 7 de marzo de 2007.

<sup>7</sup> "América Latina quiere reglas claras en materia comercial, migraciones y un conjunto de temas que no son la clásica ayuda económica, y que podrían haberse abordado", afirmó Ricardo Lagos. *El País*, 26 de marzo de 2007.

Las bondades del nuevo discurso de Bush quedaron expuestas rápidamente no sólo ante lo escaso del contenido, sino también ante la comparativa con la acción real del presidente venezolano. “Mientras Chávez llena de médicos cubanos Venezuela, compra deuda argentina, ofrece tecnología a Bolivia y promete gasoductos; Bush, escueto, anuncia la fundación de un centro de salud en Panamá y 75 millones de dólares en becas para estudiar en EEUU”, señaló el analista Miguel Ángel Bastenier.<sup>8</sup> “El viaje es una demostración de impotencia, antes que de competencia con la pródiga Venezuela de Hugo Chávez”, sostuvo.

El presidente Chávez, durante su gira paralela a la de Bush, hizo mayores despliegues. Durante la visita a Buenos Aires, al tiempo que firmaba once nuevos acuerdos integracionistas con el presidente Néstor Kirchner, calificaba de “limosna” la ayuda económica de Bush a América Latina: “presentó un plan de justicia social para Latinoamérica y ofrece la ridícula suma de 75 millones de dólares, algo así como lo que le queda en el bolsillo”.<sup>9</sup>

## La pérdida de influencia de EEUU

Algunos comentaristas han puesto el fracaso de la gira meramente en el papel de Bush. “No estuvo pues en el envoltorio del mensaje la razón del fracaso de este importante viaje. El problema era el mensajero. Si el lenguaje político estadounidense se refiere a los presidentes que no pueden ser reelegidos como *lame ducks* (patos cojos), éste es el pato más cojo que se ha visto en la Casa Blanca en mucho tiempo”, señaló el periodista Antonio Caño.<sup>10</sup>

La gran debilidad política del presidente estadounidense en su propio país ha sido, sin duda, un factor importante que ha contribuido a diluir los resultados de esta gira.<sup>11</sup> En el momento en que Bush intentaba recomponer lazos con América Latina, se encontraba en la última mitad de su segundo mandato, con sus capacidades políticas reducidas tras la derrota electoral republicana que puso a ambas cámaras legislativas en manos del Partido Demócrata. Esta situación limitaba su capacidad de ofrecer medidas de calado a sus aliados de América Latina, como tratados de libre comercio, reducción de subsidios o algún tipo de acuerdo migratorio. A esto se le suma una conflictiva situación externa empantanada en Irak y una economía bajo la sombra de un déficit record. Tal y como se viene desarrollando, el segundo mandato de Bush pasará a la historia por haber alcanzado el récord más bajo de popularidad en EEUU.

<sup>8</sup> *El País*, 10 de marzo de 2007.

<sup>9</sup> En su siguiente escala, en Bolivia, Chávez entregó personalmente una donación de 40 tractores, dos helicópteros y provisiones a los damnificados por las inundaciones provocadas en una zona oriental del país.

<sup>10</sup> *El País*, 16 de marzo de 2007.

<sup>11</sup> Durante su discurso en Buenos Aires, Chávez afirmó que no necesita sabotear la gira latinoamericana del mandatario estadounidense porque es un “cadáver político”. “Dentro de muy poco tiempo se convertirá en polvo cósmico y desaparecerá de escena”, *El País*, 10 de marzo de 2007.

Sin embargo, la gira de un presidente estadounidense inmerso en una coyuntura política interna tan débil no hizo más que reforzar la situación de fondo de la pérdida de capacidad de influencia de EEUU. La gira de Bush tiene de fondo una serie de cambios estructurales que se están registrando a nivel global y que afectan tanto a EEUU —que pierde poder hegemónico— como a América Latina —que gana relativas cuotas de autonomía—.

La emergencia de nuevos poderes mundiales parece imparable, especialmente en Asia, y está conduciendo al planeta hacia un modelo cada vez más multipolar. El vertiginoso ascenso de China, que ya ocupa el cuarto lugar entre las mayores economías del mundo, es abrumador. El gigante asiático cada vez juega un papel más importante en el comercio mundial, mientras EEUU ve reducir su participación progresivamente. Pero China no es la única potencia emergente. Rusia, gracias a sus enormes reservas de recursos energéticos, está recuperando parte de su viejo poder de influencia mundial. India y el propio Brasil también se están configurando como referentes en sus áreas geográficas.

La guerra iniciada en Irak en 2003 ha acelerado este proceso debilitando enormemente a EEUU. La principal potencia militar del mundo se encuentra con su poderío parcialmente estancado y bajo un desgastante esfuerzo bélico en las arenas de la Mesopotamia iraquí, que dificulta una nueva operación a corto plazo y reduce el poder coercitivo estadounidense. Además de absorber ingentes recursos militares y económicos, Irak ha hundido la reputación de EEUU en el mundo.<sup>12</sup> Tres de cada cuatro personas condenan la gestión del presidente de EEUU en Irak, según un sondeo realizado entre más de 26.000 ciudadanos de 25 países, difundido el pasado marzo por el servicio exterior de la BBC. Por un lado, la opinión pública mundial —y muy especialmente en América Latina— sigue siendo muy crítica con Washington por haber desatado una guerra unilateral al margen de Naciones Unidas y con argumentos falsos. Pero el hecho de que, cuatro años más tarde y con cientos de miles de víctimas civiles causadas por el conflicto, su poderosa maquinaria militar sea absolutamente incapaz de frenar lo que ya es una situación de guerra civil, ha acentuado el descrédito y la pérdida de credibilidad de la aún única superpotencia mundial.

A estos elementos se suman los graves escándalos de las torturas en la prisión iraquí de Abu Ghraib y la situación de limbo judicial que viven los detenidos en la base de Guantánamo. Además de la reprobación generalizada que han generado estos hechos, en América Latina todo esto ha sido interpretado como la práctica de un doble rasero por parte de EEUU: “El Gobierno de EEUU ha regañado durante muchos años a los países latinoamericanos por sus violaciones de los derechos humanos y sus desprolijos procesos judicia-

---

<sup>12</sup> Los enormes gastos militares en Irak y Afganistán se comen una parte importante de los presupuestos de EEUU, limitando el gasto en otras partidas. El presupuesto para el período fiscal 2008 contempla recortes en los fondos destinados a América Latina, especialmente a países andinos como Ecuador y Bolivia.

les, pero repentinamente parece estar jugando con reglas diferentes cuando su seguridad está en riesgo".<sup>13</sup>

Por último, la guerra en Irak ha tenido otra seria consecuencia para la política exterior estadounidense, particularmente en relación con América Latina. El conflicto, que ha afectado la exportación de crudo iraquí y ha elevado la tensión sobre la región de Oriente Medio, ha contribuido al incremento del precio de los hidrocarburos, lo que a su vez ha conseguido fortalecer las arcas de algunos de los gobiernos más radicalmente enfrentados con Washington. Entre los beneficiarios se encuentra el quinto exportador mundial de petróleo: la Venezuela de Hugo Chávez.

## Mayor autonomía en América Latina

La gira de Bush ha evidenciado la existencia de nuevos equilibrios derivados de que América Latina es hoy una región con mayor grado de autonomía.<sup>14</sup> Por un lado, la región atraviesa su mejor momento económico de los últimos 25 años, con tasas de crecimiento continuadas. En líneas generales, esto ha traído más estabilidad y equilibrio económico. Una consecuencia de la bonanza ha sido la reducción de la tradicional dependencia con los organismos internacionales de crédito. Países como Brasil y Argentina iniciaron un proceso de desendeudamiento y cancelaron anticipadamente todas sus deudas con el FMI, en un movimiento de alto contenido simbólico por las fuertes presiones que este organismo ha ejercido sobre los gobiernos de la región.

Un factor clave de la situación actual latinoamericana ha sido el fuerte incremento de los precios mundiales de las materias primas, causado en buena parte por la voraz demanda de estos productos por parte de China. El ascenso del coloso asiático ha resultado ser una de las mejores noticias para la región. Pekín ha encontrado en América Latina el proveedor clave que alimenta sus necesidades de insumos derivadas de su fuerte crecimiento, y el comercio entre ambas partes se ha multiplicado de forma vertiginosa en los últimos años.<sup>15</sup> La expansión de China y la región asiática en general ha redu-

La debilidad política de Bush en su propio país ha diluido los resultados de esta gira

<sup>13</sup> *Foreign Affairs*, op. cit.

<sup>14</sup> Poco antes de la gira, congresistas del subcomité de Hemisferio Occidental de la Cámara de Diputados criticaron duramente a Bush, aduciendo que su negligencia respecto de la región ha creado un vacío que será llenado por "Chávez e Irán", según el diputado republicano Albio Sires. Hubo también críticas al recorte de la asistencia para la región.

<sup>15</sup> Los datos del comercio de los últimos años son contundentes: Argentina y Brasil suministran el 60% de la soja que China necesita. Perú y Chile, el 80% de la harina de pescado. América Latina provee casi

cido la dependencia latinoamericana de mercados tradicionales, como Europa y EEUU, tanto a nivel comercial como de flujo de capitales e inversiones.<sup>16</sup> Esto incluye la firma de acuerdos comerciales. China firmó con Chile en 2006 el primer acuerdo de libre comercio con un país latinoamericano.

La emergencia de poderes como el chino ha contribuido a una mayor autonomía económica de la región y a una mayor diversificación de intereses. Esto ha tenido su correlación política, suponiendo un mayor acercamiento. Hasta la gira de Bush a la región, el primer ministro chino, Hu Jintao, había invertido más tiempo en América Latina que su homólogo estadounidense. El mandatario chino estuvo 16 días durante dos giras por cinco países. Las autoridades chinas han sido a su vez correspondidas con numerosas visitas de jefes de Estado latinoamericanos a Pekín. Desde el punto de vista de las relaciones entre EEUU y América Latina, la entrada de China ha actuado como un tercero en discordia y su presencia en la región es analizada atentamente por Washington.<sup>17</sup>

Desde una perspectiva política, se ha producido en los últimos años un notable giro hacia la izquierda en muchos de los países de la región, en un contexto democrático. Se trata de una situación inimaginable sólo unos años atrás que ha contribuido a poner más distancia, al menos en el discurso, en la relación con EEUU. En muchos casos, esto ha supuesto la llegada al poder de partidos y figuras políticas enfrentadas ideológicamente a Washington que en los últimos años de la Guerra Fría —en las décadas de los setenta y ochenta— lucharon, incluso con las armas, contra los regímenes dictatoriales de la época apoyados por EEUU.<sup>18</sup>

Por último, dentro de los cambios en América Latina se encuentran, por un lado, el creciente poder regional de Brasil —la décima economía mundial—, y por otro, la frenética actividad exterior de la Venezuela de Chávez bajo el impulso que brinda la posesión de abundantes recursos energéticos. Prueba de los nuevos equilibrios en la región, EEUU ha debi-

---

el 40% del cobre, el 35% del níquel y el 20% del hierro, según datos de la CEPAL. Las importaciones chinas de América Latina ascendieron a 20.300 millones en 2004 (frente a los 2.819 millones de 1999). CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004: Tendencias 2005*. En <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones>

<sup>16</sup> Sobre este tema ver Natalia G. Collado, "China, América Latina y la vocación triangular de España", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2006, N° 93, pp. 75-86 (N. de la Ed.).

<sup>17</sup> "Algunos miembros del Congreso ven a China como el desafío más importante para los intereses de EEUU en la región desde el colapso de la Unión Soviética". *Foreign Affairs*, op. cit. Sin embargo, por el momento, el intercambio comercial entre China y América Latina, pese a su gran crecimiento, aún está en torno al 10% del existente con EEUU y China se cuida de no aparecer abiertamente como un contrapoder en la región para no generar un enfrentamiento abierto con Washington.

<sup>18</sup> Es el caso de los ex guerrilleros tupamaros en el Gobierno actual de Tabaré Vázquez en Uruguay, o el del propio Lula en Brasil, ex dirigente sindicalista. Quizás el caso más paradigmático sea el del recientemente elegido Daniel Ortega, que vuelve al poder en Nicaragua tras los tiempos en que lideró la revolución sandinista.



do elegir entre uno y otro. Tal como se ha puesto de manifiesto con la gira de Bush, la opción ha sido elegir la izquierda moderada del Lula de Brasil frente al radicalismo del presidente venezolano, una elección estratégica no exenta de dudas en los beneficios que proporciona a EEUU en el medio plazo.<sup>19</sup>

## Pragmatismo en América Latina

Más allá de la retórica y de las disputas ideológicas, en América Latina parece imponerse el pragmatismo y cada país responde a sus intereses concretos. Esto implica muchas veces un juego de equilibrios entre las posiciones de Bush y Chávez. La intensa actividad exterior del presidente venezolano, en líneas generales, no parece encontrar grandes entusiastas en la región, pero tampoco detractores. La entrada de Venezuela en el Mercosur —la mayor estructura regional de la que forman parte, además, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay—, con la promesa de impulso de grandes proyectos energéticos, no ha encontrado resistencias.<sup>20</sup> Si en algunos casos, como Argentina, la balanza parece inclinarse hacia el presidente venezolano, hay que buscar las razones en la cooperación efectiva del país caribeño, que está significando beneficios concretos en forma de apoyo financiero y energético.

Las fuerzas que actúan hoy en América Latina son más variadas que hace unos pocos años. A las tradicionales presencias de EEUU y de Europa —especialmente España—, se han añadido China y los mercados asiáticos, la medida pero creciente acción regional de Brasil, y la hiperactividad de la Venezuela de Hugo Chávez. Mientras algunos analistas disparan las alarmas sobre lo que consideran una “batalla por América Latina”, básicamente librada por Chávez contra Bush hasta el momento, la mayoría de los países de la región ha demostrado actuar con cauto pragmatismo.

“Creo que la región debe aprender a vivir con estas dos visiones opuestas”, afirmó el ministro de Exteriores de Perú, José Antonio García Belaunde.<sup>21</sup> Según García Belaunde, “América Latina fue una de las víctimas del 11-S, EEUU centró toda su atención en Asia Central y Oriente Medio y hoy, más de cinco años después, lo que Bush intenta con su actual gira es recuperar la influencia estadounidense en la región”.

<sup>19</sup> “La *razzia* parte de Brasilia, para subrayar cuánto agrada a Washington una izquierda educada como la de Lula”, señala el columnista Miguel Ángel Bastenier. “El mandatario venezolano puede que hoy sea enemigo de Bush, pero Venezuela lo es mucho menos; y aunque Lula clorofornice sabiamente la relación con Washington, el verdadero rival de EEUU sólo puede ser Brasil; por demografía, ambición exterior, desarrollo tecnológico y financiero, es Brasilia quien ha de inquietar a medio plazo en el Despacho Oval”. *El País*, 10 de marzo de 2007.

<sup>20</sup> “Brasil jamás va a romper con su vecino venezolano: además de la frontera y su tradición de aislacionismo altanero, Lula enfrenta un ala izquierda dentro de su partido”, señala el analista y ex secretario de Relaciones Exteriores de México Jorge Castañeda. “La batalla por América Latina”, *El País*, 6 de marzo de 2007.

<sup>21</sup> *El País*, 10 de marzo de 2007.



HUGO SLIM

# Las expectativas del sistema humanitario global

Traducción de Leandro Nagore

*En los últimos años la acción humanitaria ha incrementado su importancia tanto en la política de los Estados como en la acción de los movimientos de la sociedad global, su presupuesto ha aumentado y las organizaciones de ayuda han crecido. La práctica de la acción humanitaria cada vez es más profesional, y una teoría política de los derechos convierte a la ayuda en una obligación protegida por el derecho internacional. Todo ello ha hecho que se empiece a hablar de la emergencia de un sistema de bienestar global entorno a las guerras y las catástrofes. Pero, ¿este sistema es una expectativa realista en el actual sistema humanitario internacional?\**

Al analizar el sistema humanitario formal, lo primero que salta a la vista es el intento por unas veinte naciones —europeas y norteamericanas—, moralmente sinceras y políticamente motivadas, de desarrollar un rudimentario sistema de bienestar global que pueda ofrecer una red de protección de alta calidad para personas que sufran guerras y catástrofes en todo el mundo. A día de hoy, han logrado cosas muy significativas. En casi todas las guerras o catástrofes naturales se dispensan en la actualidad las atenciones de este sistema de bienestar emergente, generalmente mediado de alguna forma por la autoridad de Naciones Unidas o del Movimiento de la Cruz Roja, gracias a las significativas y rutinarias transferencias de recursos, equipos, experiencia y conocimientos.

Su origen se remonta a una variedad de compromisos europeos y norteamericanos en el siglo XIX, motivados por la guerra, el colonialismo, el anticolonialismo y la pobreza en sus propias sociedades. Desde su génesis mixta en el Movimiento de la Cruz Roja, las misiones internacionales, la administra-

Hugo Slim es miembro del Centre for Humanitarian Dialogue (Ginebra, Suiza)

---

\* Este texto forma parte de *ALNAP Review of Humanitarian Action: Evaluation utilisation* publicado por Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), diciembre de 2006. Se cuenta con autorización para su reproducción.

ción colonial, los movimientos independentistas, los grupos solidarios radicales y a favor de la reforma social, el sistema humanitario se está organizando en la actualidad como una forma emergente de bienestar global. Este sistema cada vez está bajo mayor presión para modelarse en base a la compleja provisión estatal, basada en los criterios de necesidad y de recursos disponibles, que se ha convertido en una característica de las tradiciones políticas de estos países. En línea con la teoría progresiva del bienestar, el sistema humanitario formal también pretende inculcar una noción de derechos, obligaciones, auto-ayuda, oportunidad y responsabilidad económica en las sociedades en las que trabaja.

El sistema humanitario formal está compuesto por un amplio abanico de operadores. En la actualidad está gestionado principalmente por la ONU (una organización explícitamente gubernamental, y prototipo de una administración pública internacional) y también por el Movimiento de la Cruz Roja (una red internacional de auxiliares gubernamentales y voluntarios). Además, depende de un creciente número de ONG, más o menos independientes, que se financian mediante fondos tanto públicos como privados. Todos estos implementadores reciben instrucciones políticas firmes de los departamentos humanitarios de sus respectivos gobiernos donantes, aunque gran parte de esta política es elaborada mediante un diálogo político continuo entre los donantes y los proveedores. Las agencias de la ONU son subcontratistas absolutas del sistema, mientras que las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la Cruz Roja/Media Luna Roja operan independientemente o como subcontratistas semi-independientes.

En el núcleo del sistema están los gobiernos donantes, que utilizan este emergente sistema de bienestar global como un fin moral en sí para ayudar a personas en apuros, pero también, y fundamentalmente, como un instrumento más de política exterior para asegurar, siempre que sea posible, su propia influencia democrática política. De este modo, emplean la ayuda humanitaria y sus ideales para poner fin a las guerras de otros pueblos y para mitigar las suyas propias. La ayuda humanitaria es en muchos casos un primer paso dentro de un proyecto político de mayor calado para transformar una sociedad en crisis. Para algunos defensores de lo humanitario, este doble uso de la ayuda humanitaria es una motivación siniestra y compleja, pero para los propios gobiernos, junto con muchos de sus contribuyentes y bastantes receptores de ayuda, parece una estrategia natural por la que todos salen ganando: una estrategia para salvar vidas y mejorar políticas. Las agencias de la ONU y la mayoría de las ONG comparten dobles objetivos similares cuando se comprometen a actuar.

Tal y como se ha desarrollado en los últimos años, el sistema formal ha adoptado varias de las prácticas rutinarias de la moderna provisión de bienestar de los Estados occidentales. Ha ido creciendo su interés respecto de sus principios y la calidad de sus servicios. Desea tomar decisiones de forma justa, hacer las cosas bien y ser capaz de demostrar sus resultados mediante algunos buenos informes científicos. Para este fin, ha intentado adop-

tar un modelo moderno de gestión y organización burocrática, para dar forma y perfeccionar sus organizaciones de rápido crecimiento, cuyos antecedentes se basaron originalmente en nociones más sencillas como la caridad, el voluntariado, el activismo y el servicio social.

Esta transformación organizativa ha supuesto un gran reto para muchas organizaciones humanitarias a finales del siglo XX —tal y como lo fue para las caridades educativas, médicas y laborales del siglo XIX que acabaron siendo absorbidas, modernizadas o convertidas en superfluas por la aparición del estado del bienestar en la Europa del siglo XX, o su equivalente comercial en EEUU—. Muchas de las actuales agencias —la ONU y ONG— se resisten a lo que consideran una absorción en un sistema fundamentalmente gubernamental que no pueden controlar. Se han mostrado especialmente preocupados por la posible injerencia a mano de estos gobiernos en agendas políticas ambiguas respecto de las guerras y las catástrofes. Como reacción a ello, todas las agencias de la ONU, y la mayoría de las ONG han acordado un compromiso por el cual se comprometen a “dejarse llevar por la corriente” ante las grandes emergencias políticas pero también a alzar sus voces, con el mismo vigor, respecto de emergencias olvidadas, afirmando su compromiso con la equidad global. Algunas —como Médicos Sin Fronteras y Oxfam Gran Bretaña— han dado un paso más allá, rechazando los fondos de gobiernos occidentales en guerras en las cuales los mismos donantes han sido abiertamente beligerantes.

---

**Las agencias de la ONU y la mayoría de las ONG se comprometen a “dejarse llevar por la corriente” ante las grandes emergencias políticas, pero también a alzar sus voces respecto a emergencias olvidadas**

---

Según ha ido creciendo el sistema, se han formado muchas nuevas agencias humanitarias, nacionales e internacionales, por lo que la profesión humanitaria se encuentra en la actualidad bastante abarrotada. Empresas comerciales y fuerzas militares también han presentado sus credenciales como contratistas de fondos humanitarios. No obstante, el llamado “sistema humanitario internacional” sigue siendo profundamente parroquial en su núcleo europeo y norteamericano. Estos gobiernos no han mostrado ningún interés claro en reclutar a nuevos gobiernos para unirse a este sistema. Los esfuerzos de algunas ONG progresistas por formar movimientos globales más amplios de intereses y fondos humanitarios populares para contrarrestar los recursos y poder de los principales estados humanitarios, aún no han logrado equipararse a estos últimos.

Si bien este sistema ONU-céntrico se extiende hacia múltiples culturas diferentes —trabajando en su seno—, es un sistema muy occidental, tal y como demuestra la valoración de

la Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC, por sus siglas en inglés) en su análisis de la ayuda occidental que domina y apabulla a las instituciones locales. Trabaja donde puede en la sociedad internacional pero no está controlada realmente por toda la sociedad internacional. De hecho, una visión más global de la sociedad internacional revela que este sistema muy europeo y norteamericano no es el único proyecto humanitario global. Existen otros, que incluso pueden ser mayores y más rápidos, pero que no son necesariamente más justos ni mejores en cuanto a la valoración imparcial de las necesidades, la técnica profesional o la generación de capacidad.

## **Sistemas informales de ayuda internacional humanitaria**

El sistema formal de ayuda humanitaria puede parecer a aquellos Estados o personas que no son parte del mismo —a menudo por su propia voluntad más que por discriminación— como relativamente cerrado y principalmente occidental. Muchos de estos prefieren ofrecer ayuda humanitaria mediante otros sistemas de financiación política altamente organizados, o mediante redes sociales más flexibles.

En primer lugar, está el sistema islámico que opera según la tradición musulmana del *zakaat*, a menudo de forma menos burocrática y más centrada en el bienestar. En la actualidad, los musulmanes suponen la mayor proporción de beneficiarios de ayuda humanitaria. Los Estados musulmanes, y las personas musulmanas en general, aportan miles de millones de dólares estadounidenses en ayuda, cuando están motivados emocional o políticamente para ello. Al igual que el occidental, el sistema islámico combina donantes gubernamentales y privados; y el suministro de esta ayuda también está muy politizado. Puede que no ofrezca mucha ayuda en Darfur —donde musulmanes están matando a otros musulmanes—, pero sin duda ofrece grandes cantidades a Palestina, el Líbano e Irak, donde son los israelíes o estadounidenses los que están matando a musulmanes. El sistema islámico es capaz de brindar ayuda con cierta liberalidad y rapidez (aunque no necesariamente de forma muy profesional), al no estar sometido a la cultura burocrática y estatal del sistema occidental. Por ejemplo, mientras que el sistema occidental ha pasado años debatiendo, investigando y haciendo un seguimiento de la moralidad y la eficiencia de ofrecer ayudas monetarias en casos de emergencias, Hezbolá distribuyó 12.000 dólares estadounidenses en efectivo a todos los hogares afectados por la guerra en el sur del Líbano a los pocos días de declararse el último alto el fuego.

La entrega directa de efectivo es también una faceta de otro importante sistema humanitario en la sociedad internacional; la práctica generalizada de enviar remesas. La mayoría de las remesas sustentan las necesidades de desarrollo de familias en tiempos de paz, pero una cantidad importante contribuye, y se incrementa, en los esfuerzos de ayuda a familias

particulares cuando se ven afectadas por guerras o catástrofes. Parcial por naturaleza, este sistema tampoco es estrictamente humanitario en sí; pero puede tener un efecto significativo para aliviar los efectos de una crisis. Una investigación, realizada por la Tufts University, muestra cómo la gran reducción de remesas por parte de trabajadores emigrantes sudaneses en Libia hacia sus familias en Darfur, tras los cierres de frontera en 2003 junto con las restricciones libias a la emigración, supusieron un durísimo golpe para el sustento de millares de familias.<sup>1</sup> Si se hubiesen mantenido, las remesas podrían haber sido una fuente fundamental de ayuda. La evaluación del *tsunami*, también señaló la importancia de las remesas, sin lograr cuantificar el flujo de fondos en cuestión.<sup>2</sup>

También ocurre que algunos Estados son mucho más activos fuera del sistema formal que en el seno del mismo. El creciente compromiso de China con África y Asia Central tiene una dimensión humanitaria puramente bilateral, pero en muchos casos indispensable para la fase de recuperación y reconstrucción al proveer nuevas carreteras, centrales eléctricas y otras infraestructuras vitales, además de préstamos (altamente condicionales). En algunas partes del mundo Rusia desarrolla un papel parecido, y parece que la India está interesada en emprender este mismo rumbo. Poderes regionales, como Sudáfrica, Nigeria, Irán y Venezuela también podrían tener papeles que desempeñar en el ámbito de la ayuda o la rehabilitación, que escaparían del proceso contable del sistema occidental.

Finalmente, y como demostró claramente la evaluación del *tsunami* y la reciente guerra en el Líbano, está el papel importantísimo y de primera línea de los sistemas humanitarios locales. Este enorme, y en gran parte invisible, sistema incluye: familias de acogida para personas desplazadas internamente; vecinos que rescatan a familias y personas de su entorno; amigos y empleadores que ayudan a las personas con dinero, bienes o trabajo en momentos críticos de la lucha por la supervivencia.

Al analizar la variedad de sistemas humanitarios internacionales de este modo, parece evidente que la acción humanitaria financiada por Occidente ocupa un hueco bien organizado y de alcance en el seno de la sociedad internacional. Se esfuerza por operar a través de Naciones Unidas, la Cruz Roja y ONG formales y, por tanto, cuenta con una legalidad internacional, además de una legitimidad ante la mayoría de los Estados. Tiene un modo de operar especialmente moderno y científico, pero no alcanza todos sus elevados ideales. En la actualidad, no ha logrado convencer a muchos otros Estados poderosos o a movimientos dentro de la sociedad internacional a incorporarse plenamente. Muchos parecen preferir

<sup>1</sup> Helen Young, et al., *Darfur: Livelihoods under Siege*, Feinstein International Famine Centre, Tufts University, Medford, 2005, cap. 5.

<sup>2</sup> Michael Flint y Hugh Goyder, *Funding the Tsunami Response*, Tsunami Evaluation Coalition, Londres, 2006, pp. 27-28.

operar sus propios métodos incluso si el sistema occidental les roba gran parte de la atención en los medios de comunicación globales.

Numerosas personas en el seno de las agencias humanitarias occidentales se muestran obnubiladas por “nuestro sistema” y su aparente importancia, si bien otras fuerzas políticas se mantienen indiferentes o incluso furiosas ante sus pretensiones. Algunas potencias muy significativas no tienen ningún deseo de que el sistema occidental se convierta en el sistema de bienestar global del futuro. Esto tiene importantes implicaciones para aquellos que tienen expectativas globales para el sistema formal.

## Expectativas de la práctica humanitaria

En la práctica ocurre lo mismo que en la política: las expectativas son muy elevadas, entre otros motivos porque muchos problemas operativos no se pueden atribuir a la política. Sin duda, la presión política recae sobre las agencias internacionales cuando los donantes están con prisas —como en Afganistán o en lo relativo a la respuesta al *tsunami*—. A menudo, grupos de resistencia armada y gobiernos impiden que las agencias trabajen del modo que desearían. Fondos excesivos o insuficientes de los donantes conllevan sus propios problemas. Sin embargo, las agencias podrían mejorar su práctica diaria de forma significativa.

---

**El sistema formal sigue tendiendo a personificar una cartera desequilibrada de habilidades sectoriales, de modo que se exagera el aspecto alimentario, a expensas de otras necesidades críticas**

---

Los problemas políticos y los prácticos no son nuevos. El movimiento humanitario moderno siempre ha tenido dificultades en ambos frentes. Leyendo relatos de la operación de ayuda humanitaria de Save the Children en la guerra civil rusa de 1921, o de la labor de la ONU durante la hambruna etíope de 1984, o la evaluación conjunta realizada este año respecto de la respuesta al *tsunami*, en todos se destaca lo desafortunado de las interferencias de los gobiernos receptores y donantes, además de los efectos operativos constantemente debilitadores de una gran rotación de personal, por ejemplo, conjugado con otras dificultades operativas constantes.

Las evaluaciones del sistema humanitario formal siguen mostrando que el sistema en su conjunto tiene dificultades en áreas estratégicamente fundamentales de reacción operativa, al igual que con las limitaciones políticas. El sistema formal sigue tendiendo a personificar una cartera desequilibrada de habilidades sectoriales, de modo que, por ejemplo, se exagera el



aspecto alimentario, a expensas de otras necesidades críticas. El suministro de alojamiento provisional es por lo general tratado de forma poco profesional y mal informada. La gestión de campos, protección, agua, saneamiento e higiene suelen ser igual de precaria. Continúa siendo un misterio el que, en un sistema aparentemente emprendedor, y aún sin regular, hayan surgido tan pocas agencias, nuevas, dinámicas e innovadoras, para colmar los vacíos y las oportunidades que existen en el ámbito de la acción humanitaria. Podría ser reflejo de lo que temen muchos provenientes de la tradición francesa; que el sistema ha superado su fase innovadora, y ahora está encaminándose hacia la inercia y la burocracia. Si es así, las reformas humanitarias en curso en Naciones Unidas, y las muchas otras iniciativas para desarrollar mejoras, deben enfrentarse a la cultura del sistema además de a su técnica y organización.

Muchos de estos vacíos también fueron resaltados en la Revisión de la Respuesta Humanitaria realizada por la ONU el año pasado, en la cual se registró que seguía habiendo casos de: experiencia y conocimientos desiguales, recursos desviados, preparación inadecuada, escasa interoperabilidad, y poca coordinación en el sistema.<sup>3</sup> Todo lo que se había debatido, con anterioridad sobre la coordinación, no ha logrado resultados significativos en cuanto a reorganizar el espíritu y los recursos del sector más eficientemente sobre el terreno. Puede que la solución mágica resulte estar en las células de coordinación (*clusters*), que permitan que las personas organicen lo que puede ofrecer el sistema de forma más uniforme y habilidosa. Un fuerte liderazgo será un aspecto importante de este proceso.

Más allá de la habilidad técnica en sectores específicos, la experiencia y los conocimientos en todas las fases de una crisis —ayuda, recuperación, y desarrollo— también siguen siendo extrañamente poco maduros en una profesión que se ha reconocido un papel en estas tres fases desde hace ya varias décadas. El área clave del apoyo al sustento —que potencialmente podría desbloquear las separaciones entre estas tres fases y evitar el anatema profesional de la dependencia— está igual de poco desarrollado en muchas agencias. Lo que es especialmente destacable es el extraño hecho de que el sector humanitario se ha resistido ideológicamente al socio estratégico más obvio en los trabajos para asegurar el sustento a las personas —el sector privado—, y ha intentado, desafortunadamente, hacer de los ingresos y los mercados una parte sagrada y protegida del espacio humanitario en tiempos de crisis. Puede que el éxito y el premio Nobel del Grameen Bank logren que la ortodoxia humanitaria se haga cada vez más abierta hacia los valores y las técnicas comerciales como apoyo a la recuperación de las personas.

Resulta especialmente sorprendente respecto al rendimiento de las agencias que partes clave del sistema establecido de ONG y de la ONU instauran valores y estándares complejos que parecen adorar sobre el papel, pero que luego olvidan en la práctica. Existe una falta

<sup>3</sup> OCHA, *Humanitarian Response Review*, UNOCHA, 2005.

generalizada de referencias operativas y valorativas al Código de Conducta. ¿Para qué elaborar códigos si no se usan diariamente en el trabajo? La Revisión de la Respuesta Humanitaria también destacó la gran importancia otorgada, sobre el papel, a los estándares del Proyecto Esfera (*SPHERE*), pero su escasa incidencia práctica. Estos estándares han logrado ganarse a unos pocos paladines de elevado perfil en algunas agencias, pero aún no logran consolidarse como estándares habituales del sector.

Las expectativas de buenas prácticas también resultan frustradas al comprobar que las agencias humanitarias todavía suelen ser incapaces de aprender de las evaluaciones de sus operaciones. Les resulta difícil utilizar las evaluaciones para realizar mejoras reales en su práctica operativa, o enfrentarse a distorsiones políticas, de forma sistemática. Tanto los evaluadores como los que encargan las evaluaciones se equivocan ya que parece que raras veces éstas se diseñan para ser fácilmente comprensibles para el usuario. Tampoco incorporan suficientemente el contexto en la asignación certera de la responsabilidad por fracasos humanitarios entre agencias y factores políticos. Además, muchas de las evaluaciones también tienden a criticar más que a alentar, no incorporan procesos de aprendizaje o se administran como “rituales” rutinarios para la asignación de responsabilidades. Aunque las agencias aseguran que las evaluaciones son fundamentales para lograr mejoras, no las utilizan adecuadamente y no hay una relación sistemática entre las conclusiones de las evaluaciones y la elaboración de políticas o la toma de decisiones en el conjunto del sector.

Un uso tan confuso de las conclusiones de las evaluaciones hace preguntarse si es realista el tener expectativas en cuanto a mejoras prácticas de gran calado en las agencias humanitarias, en términos de su contrato político actual con donantes y receptores. Los internacionalistas más optimistas seguramente deben preguntarse por qué no ha sido objeto de supervisión rigurosa y regulada a nivel internacional el rendimiento de las agencias. Pero parece que esto aún no es políticamente posible, ni importante tampoco. El rendimiento no es en realidad un tema estratégico para las agencias humanitarias, cuando nadie se lo exige realmente. Entre tanto, la atención de los altos ejecutivos puede ser fácilmente desviada por la cantidad de cuestiones que compiten entre sí, por lo que el rendimiento no llegaría a estar al principio de su lista de cosas por hacer. También puede ocurrir que estén más interesados en la financiación, el estatus y la cobertura, que en la calidad. Puede, incluso, que estén atrapados en un profundo estado de negación o de fatalismo respecto de sus operaciones, que consideren serán siempre frustradas.

## Los problemas de la práctica continúan

¿Se debe a que al sistema humanitario le cuesta más aprender? ¿Todas las cosas que las agencias intentan hacer son realmente extremadamente difíciles y muy complicadas de

aprender a nivel sistémico? ¿O será porque estas cosas son especialmente difíciles cuando se intentan realizar mediante una fuerza principalmente exógena, como lo es el sistema humanitario occidental? Puede que los temas de la ayuda, la recuperación y el desarrollo no sean problemas tan enraizados de por sí, pero difíciles sólo si se intentan abordar desde fuera.

¿Será que nuestra actitud respecto de la práctica sea también parte del problema? Puede que el *estar ahí* sea de alguna forma más importante para el imaginario humanitario y su ideal de solidaridad que el *ser exitoso*. Sinceramente, una práctica exitosa es algo que rara vez se nos exige rigurosamente. Por lo general, no pasa nada si no hacemos bien nuestros trabajos. La cultura de los contratos implica permitir que los fracasos se vayan difuminando con el término de un contrato, y raras veces son tratados con rigor, medidas disciplinarias o despidos. Cuando las operaciones van mal, las ONG siempre pueden retirarse a la cálida retórica de la lucha compartida mientras que Naciones Unidas sigue en su propio mundo, donde pervive la penosa cultura de la gran burocracia. Si la actitud es un factor en la práctica decepcionante, entonces la comunidad humanitaria claramente necesita una reforma cultural además de organizativa —algo que no ha sido tratado adecuadamente en el proceso de reformas de la ONU—.

Muchas son las personas que en el sistema humanitario se preocupan profundamente por la práctica. Muchas áreas de problemas comunes están siendo tratadas muy activamente en varios proyectos e iniciativas interagencias. La Asociación Internacional para la Responsabilidad en el Ámbito Humanitario (HAP, por sus siglas en inglés) está trabajando mucho respecto de la responsabilidad de las agencias, sobre todo ante aquellos que necesitan y reciben ayudas. El proceso de reformas de Naciones Unidas, y su nuevo enfoque de células de coordinación, son esfuerzos serios y bien respaldados para hacer frente a los problemas perennes de coordinación y para la distribución óptima de recursos y capacidades. Por su parte, los gobiernos de países donantes se están comprometiendo a pasos progresivamente mayores hacia su definición de la “buena donación humanitaria”, que, entre otros aspectos, incorpora seriamente el principio de imparcialidad basada en la necesidad. El Proyecto Esfera (*SPHERE*) sigue consolidando y desarrollando lo que constituyen buenos estándares técnicos de trabajo profesional en varios sectores clave, y *People in Aid* está trabajando para elaborar un sentido claro de lo que son buenas prácticas en el reclutamiento, retención y desarrollo de personal humanitario —una de las debilidades crónicas de la profesión—.

Las  
agencias  
humanitarias  
suelen ser  
incapaces  
de aprender  
de las  
evaluaciones  
de sus  
operaciones

Sin embargo, de momento, existe una falta de visión colectiva y de sinergias entre todos estos esfuerzos. No existe una única unidad con la responsabilidad de supervisar e informar sobre todas las iniciativas diferentes, o sobre los avances que puedan estar logrando en el sistema y el impacto que puedan tener sobre el terreno. Además, existe poca idea de lo que se está logrando en conjunto, se carece de medidas comunes y sencillas para evaluar las necesidades globales y el éxito, y aún no existe ninguna oficina u organización independiente o semi-independiente que tenga el mandato y la responsabilidad para juzgar, criticar o alabar el sistema desde fuera. La Revisión de la Respuesta Humanitaria ha recomendado que se elaboren puntos de referencia comunes,<sup>4</sup> pero estos suelen girar alrededor de procesos operativos y no de resultados y, además, siguen siendo considerados como cuestiones que requieren una autorregulación por parte del Comité Permanente Interagencias (IASC, por sus siglas en inglés) y sus agencias, y no las labores de una autoridad reguladora realmente independiente.

## Expectativas razonables del sistema humanitario

Por tanto, ¿qué podemos esperar, razonablemente, del sistema humanitario internacional: sus perspectivas en el seno de la sociedad internacional, el rendimiento de sus organizaciones en guerras y catástrofes? ¿Debemos esperar mucho o poco del sistema humanitario internacional, teniendo en cuenta la persistencia de sus problemas prácticos y políticos? La comunidad humanitaria está dividida a este respecto. Aunque profundamente pragmáticos en parte, las agencias aprenden con rapidez de la experiencia operativa a no tener grandes expectativas en la sociedad internacional. No obstante, igual de infundidas con algo más de su parte equitativa de idealistas y militantes, muchas agencias humanitarias exigen constantemente más de la sociedad internacional, y parecen creer que la perfección global es posible.

Los que evalúan y realizan labores humanitarias son a la vez pesimistas y ambiciosos. Muchos parecen estar de acuerdo con lo que escribieron Tony Beck y John Borton en el 2003, “muchos factores que determinan si una acción humanitaria es exitosa o no, están en gran medida fuera del control de los humanitarios”.<sup>5</sup> Sin embargo, muchos son también los que parecen elidir este enfoque con otro en el que aún persisten expectativas significativas respecto de este sistema político defectuoso. La implicación en la mayoría de los debates sobre lo humanitario es que seguramente es posible reestructurar la sociedad internacional según valores humanitarios. ¿Por qué, si no, seguirían exigiendo esto los humanitarios?

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> ALNAP, *Review of Humanitarian Action in 2003: Field Level Learning*, 2004.

## ASIA, el continente efervescente

---

**Irradiaciones de Asia**  
**¿Hacia una globalización asiática?** 87  
*Augusto Soto*

---

**China y el liderazgo regional de Asia** 95  
*Xulio Ríos*

---

**La ASEAN y los avatares de un regionalismo asiático** 109  
*Eric Teo Chu Cheow*

---

**Una nueva carrera armamentística en Asia** 117  
*Rafael Bueno*

---

**Guerra y paz en el sudeste asiático** 125  
*Jordi Urgell*

---



# Irradiaciones de Asia

## ¿Hacia una globalización asiática?

*La línea decimonónica acuñada por Rudyard Kipling y extraída de su balada Oh, el Este es el Este y el Oeste es el Oeste, y nunca se encontrarán los dos ha quedado superada. Comenzaron lentamente a tenderse puentes en la misma época del poeta, con las redes de cables interoceánicos, los ferrocarriles y la diseminación del idioma inglés típicos de la globalización. Un siglo y medio después, es innegable la percepción de un Asia cada vez más cercana, que aparece como un mercado gigantesco en expansión y con influencia política. Asia surge en la intimidad de señalados urbanitas. Como constata el filósofo chino Liu Xiaobo, hay occidentales que, "insatisfechos con su vida y su cultura, buscan en el Oriente la clave para descifrar los misterios de la condición humana". ¿Qué significa el auge asiático en el contexto mundial desde el punto de vista político y cultural? ¿Qué podría significar, si existiese, una globalización asiática en contraposición a la globalización occidental?*

Hay problemas conceptuales en cada una de estas cuestiones. El primero es la misma noción de Asia, un concepto griego que durante milenios fue desconocido por los habitantes al este de los Urales y metabolizado progresivamente como propio tras la segunda mitad del siglo XIX. Hasta entonces, a la hora de definir la identidad, cada pueblo miraba hacia adentro, sin que ello impidiera que culturas y reinos, Estados, imperios y hordas entraran en un fecundo contacto milenario en una dinámica análoga mucho más tardía para el caso de Europa.<sup>1</sup>

En una primera aproximación, ese amplio mundo asiático se extendería desde Turquía (por la famosa convención, proveniente de la Grecia clásica, de que todo lo que no era Europa, era Asia) hasta Japón. Desde una perspectiva contemporánea habría que acotarlo más y situar un Asia que deja

Augusto Soto es consultor y profesor en la Escuela Superior de Administración de Empresas (ESADE), Barcelona

---

<sup>1</sup> A la postre Europa adquirió una forma más compacta y fluida que las relaciones intraasiáticas, tanto en la paz como en la guerra. Las gigantescas dimensiones y barreras geográficas jugaron su papel en los Himalayas o en las miles de islas que forman parte de Indonesia, en las junglas del Mekong y en los desiertos y estepas septentrionales, sin parangón en Europa.

fuera a Turquía (candidata a la Unión Europea) y que por el norte comienza al este de los Urales, que por el sur incluye a los países desde Irán hacia el este y que, ya en el este, engloba a aquellos que bajan desde Siberia hasta Indonesia. En ese espacio caben cuatro Asias -Asia central, Asia meridional, sudeste asiático y Asia oriental- que albergan más del 60% de la población mundial.<sup>2</sup>

La diversidad asiática es mucho mayor que la occidental, compuesta por Europa (incluida la Rusia europea), Norteamérica, Latinoamérica y Oceanía, continentes todos con altas dosis de diversidad cuando son mirados desde dentro, pero mucho más similares en su seno si se los compara con Asia, la zona del mundo que más historia ha disfrutado y donde conviven centenares de etnias, decenas de sistemas de escrituras, lenguas y dialectos, y varias religiones, sectas y creencias.

---

**Japón, los “tigres asiáticos” y China, con índices de crecimiento superiores al 8% durante décadas, han logrado en pocos años lo que Europa y EEUU alcanzaron en un siglo de crecimiento material**

---

Sin olvidar las preguntas fundamentales, el problema no acaba aquí, porque habría que relacionar a Asia con la noción de auge o ascenso. En los últimos decenios, éste se ha traducido en espectaculares crecimientos económicos. Ahí encajan Japón, desde la década de los sesenta del siglo pasado, y los denominados “tigres asiáticos” -Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur-, que se suman en los años setenta. Y por supuesto China, que a partir de los años ochenta adquiere un protagonismo político que no han tenido los anteriores. Estos países, con índices de crecimiento superiores al 8% durante décadas, han logrado en pocos años lo que Europa y EEUU alcanzaron en un siglo de crecimiento material. Ese auge ha traído aparejada una mayor visibilidad mundial de Asia.

Sin embargo, en el apogeo asiático no han entrado países como Nepal, Bután, Camboya o Corea del Norte, ni Pakistán, ni Bangladesh. Tampoco países más difíciles de clasificar como Filipinas, con un crecimiento económico en los últimos años pero sin la potencia industrial que ofrecen los que encabezan los índices principales. Ni encajan aquellos paradigmas de endogamia dictatorial, como Turkmenistán, Myanmar y la misma Corea del Norte, o países desangrados por guerras internas, como Tayikistán, Afganistán, Sri Lanka y Timor Oriental (recientemente independiente).

---

<sup>2</sup> Para un cuadro actualizado de todos los índices de Asia, ver Fundación CIDOB, Casa Asia y Real Instituto Elcano (eds.), *Anuario Asia Pacífico 2005*, Barcelona, 2006, pp. 525-591.



El caso de India es paradójico. Desde hace pocos años se aprecia en este país un auge económico por la apertura de su economía, su notable élite científica, su segmento de población angloparlante y los bajos salarios comparativos que percibe su legión de trabajadores, factores que le permiten destacar en la globalización, entre otros aspectos, como destino de numerosas deslocalizaciones en el sector servicios desde el resto de países de habla inglesa y de los que desean proyectarse mejor en esa lengua.<sup>3</sup> India crece y, por sus dimensiones, se le sitúa como una de las potencias de un futuro multipolar: los denominados BRIC.<sup>4</sup> Por otro lado, este verdadero titán poblacional, formalmente la mayor democracia del mundo, contiene en su seno a un segmento de la sociedad que sigue viviendo en un sistema de castas desvinculado de toda globalidad.

## Senderos políticos nítidos y zigzagueantes

Tras la II Guerra Mundial, la idea de Asia se fortaleció mucho en los discursos y estrategias de pensadores que han sido estadistas, así como en los de estadistas que han sido pensadores. De allí han salido ideas o formas de hacer las cosas eminentemente asiáticas imitadas en otros continentes: desde la resistencia pacífica de Mahatma Gandhi a la lucha vietnamita sin tregua contra potencias de Oriente y Occidente, la penúltima enarbolada con agudeza por el estratega Ho Chi Minh.

El primer ministro indio Jawahral Nehru, que pensaba que su país y los nuevos Estados asiáticos en la era poscolonial podían marcar la diferencia en las relaciones internacionales, se propuso demostrarlo participando activamente desde el principio como mediador en la guerra de Corea (1950-1953). Igualmente, junto a China, la India de Nehru contribuyó a señalar un marco de actuación exterior a muchos países del Tercer Mundo en la cumbre de países afroasiáticos de Bandung, en 1955, con la propuesta de los Cinco Principios de Coexistencia Pacíficos.

Mao, que tenía una idea transformadora del mundo (a partir del marxismo europeo), colisionó con Nehru una década después, en un conflicto que arrastró a ambos a enfrentarse por delimitaciones fronterizas propias de un orden, el de las potencias imperialistas (que también lucharon por límites territoriales), que se consideraba superado. Cuando Mao dio un giro eminentemente chino a la revolución condujo al país al ensimismamiento del Gran Salto Adelante (1958-1961) y la Revolución Cultural (1966-1976), oscureciéndose el ideario predominantemente internacionalista.

---

<sup>3</sup> En India hay más hablantes de inglés, aunque no todos maternos, que en EEUU y Reino Unido juntos.

<sup>4</sup> Brasil, Rusia, India y China, según la famosa clasificación de la consultora Goldman Sachs.

En la más desideologizada década de los noventa, el líder singapurense Lee Kwan Yew parece más inclusivo de una parte de Asia al difundir los “valores asiáticos”, bien circunscritos a las sociedades confucianas, centradas en sí mismas, bien como ejemplos demostrativos para el mundo, aunque no como fortalecedores de una común globalización.<sup>5</sup> Más partidario de la idea de Asia como un todo se ha mostrado Mahathir Mohamad, ex primer ministro de Malasia. También destacan las ideas de una redefinición de lo propio encabezadas en Japón por el activista cultural y ex alcalde de Tokio Shintaro Ishihara o por el actual ministro de Exteriores Taro Aso. Éste subraya la necesidad de una integración regional que reconozca el excepcionalismo japonés en Asia.

Hay muchas más variantes de perspectiva internacional. Se trata de acciones emprendidas por dirigentes y tecnócratas para definir y encuadrar la política exterior de su país. En los extremos de Asia destacan la doctrina de la *juche* (autarquía a ultranza), emprendida por el régimen norcoreano -tanto por el fundador, Kim Il Song, como por su sucesor, Kim Jong Il-, y la de la neutralidad turkmena, perseguida por Saparmurad Niyazov y, al parecer, por su reciente sucesor. En este último caso, la opción futura podría ser seguir el denominado multivectorialismo del presidente kazajo Nursultán Nazarbayev. Esto es, hacer amigos en Oriente y Occidente a la vez.

A nivel subregional se están dando notables procesos de integración política y económica. Existe un esquema que toma en cuenta a la Unión Europea y que agrupa a los diez Estados de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN).<sup>6</sup> Igualmente, hay un foro comprendido por ASEAN + 3 (China, Japón y Corea del Sur) que está acercando posiciones, especialmente en el ámbito del comercio intra y extrarregional. También destacan los pactos de ASEAN con India y Rusia, así como una serie de proyectos de integración euroasiáticos de Moscú con los países de Asia central y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), que también agrupa a China.

Por encima de todo emerge una idea del macrocontinente promovida institucionalmente, muy pragmática y distanciada de las dramáticas e ideologizadas décadas de la Guerra Fría. La Cumbre del Este de Asia, celebrada hace dos años, es un hito histórico de colaboración regional de toda Asia.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Para comprender los “valores asiáticos”, ver Seán Golden, “Valores asiáticos y multilateralismo”, en Seán Golden (ed.), *Multilateralismo versus unilateralismo en Asia: el peso internacional de los valores asiáticos*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004, pp.120 y ss.

<sup>6</sup> Los Estados que forman parte de ASEAN son: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

<sup>7</sup> Irán, Pakistán y Rusia están fuera de la misma.

## Irradiaciones asiáticas

Si la política y las integraciones regionales apuntan a soberanías regionales y hacia la interacción comercial global, el continente también tiene un terreno abonado en el mundo desde otros flancos. Son brillantes huellas (no tan estructuradas como las que ha aportado Occidente a la mundialización) que consisten en actitudes, creencias, ideas, invenciones, adaptaciones o producciones en serie.

---

La liberación del estrés, la búsqueda de trascendencia con nuevas fórmulas, el rechazo al orden establecido e incluso un nuevo tipo de revolución, se relacionaron por vías distintas con la India y la China contemporáneas

---

En la mítica época rebelde de Occidente los jóvenes “sesentayochistas” y *hippies*, las industrias de la música pop y de la moda, así como la curiosidad universitaria, recibieron “alimento” e influencias desde Oriente.<sup>8</sup> La liberación del estrés, la búsqueda de trascendencia con nuevas fórmulas, el rechazo al orden establecido e incluso un nuevo tipo de revolución, se relacionaron por vías distintas con la India y la China contemporáneas.

El yogui Maharishi Mahesh se hizo un nombre global con la recordada peregrinación de Los Beatles a la India en 1968. El yoga y la meditación trascendental lograron adeptos en todo el mundo, catalizando a nivel masivo el interés por el budismo y el taoísmo, además de todo el amplio rango de ejercicios meditativos orientales. Estas grandes aportaciones, pese a su difusión y contribución a la cultura internacional, no se han constituido, al menos hasta ahora, en ideas-eje de la globalización.<sup>9</sup> No obstante, se han constituido en partes de la contracultura occidental.

China encarnó una percepción de revolución que llevó a los “sesentayochistas” a ver durante un tiempo a Mao como referente de las energías juveniles y a ponerlo todo en cuestión. Pero la política china llevaba también una dosis de transformación, aún mayor, hacia un mundo multipolar. Al fin y al cabo conducía también al debilitamiento de la URSS en la medida en que se produjo un espectacular acercamiento a EEUU, y por tanto a una alteración del mundo. Sin embargo, la vía china, la internacionalista, se ha esfumado. Hoy no se ven en Beijing ideas para transformar al mundo. En su lugar hay una serie de estrategias

---

<sup>8</sup> Muy importantes fueron los movimientos pacifistas suscitados por la guerra de Vietnam.

<sup>9</sup> Sí ha tenido este papel el cristianismo. En este punto el aspecto organizativo es importante. En el caso del catolicismo, el Vaticano cuenta con una enorme infraestructura, mientras que el protestantismo cuenta con las organizaciones internacionales fuertemente estructuradas por todo el mundo.

para gobernar mejor el país, y el objetivo estratégico nacional y la estabilidad lo preceden todo.<sup>10</sup>

También sobresalen las poderosas irradiaciones de Japón. A veces aparecen semiocultas por las reticencias que ha tenido Tokio en traducir su poder económico y tecnológico en una correspondiente proyección política, que paradójicamente evita los canales mediáticos. Pero las empresas japonesas han liderado con una serie de aportaciones a la globalización. Allí están las técnicas de competitividad del *just in time*, la popular radio-transistor, el constante refinamiento de la robótica, el símbolo juvenil del *walkman* y el infantil del *tamagotchi*. Además, Japón ha difundido el espacio lúdico y de socialización del hoy ubicuo *karaoke*.<sup>11</sup>

En conjunto, Asia lleva mucho tiempo irradiando ideas. Entre las más recientes destaca el concepto de la no violencia activa de Mahatma Gandhi, así como de la birmana Nobel de la Paz Aung Sang Suu Kyi, declaradamente influida por el primero. Pocas dictaduras en países alejadísimos de Asia han dejado de sopesar el impacto de estos temibles modelos de resistencia. Otro ejemplo es el del laureado Dalai Lama que, aun forzado a no ser profeta en su tierra, inspira a muchos por las ideas de compasión, paciencia y negociación que difunde en constantes viajes intercontinentales.

Igualmente resalta el bangladeshí Mohammed Yunus y sus microcréditos a los desheredados, que gestiona a través del Banco Grameen, verdadero modelo revolucionario basado en la confianza en la responsabilidad que niega la más extendida banca tradicional. Finalmente destaca la iniciativa india de producir y difundir medicamentos a más bajo precio que los ofrecidos por las transnacionales occidentales y cooperar con países clave en cada continente, como Brasil y Sudáfrica, en la investigación contra las enfermedades más mortales.

## Las interconexiones de la globalización

Asia se relaciona con la globalización, pero no lo hace como un bloque concertado porque cada país tiene sus ritmos históricos, dimensiones y prioridades. La interconexión técnica en la que se entramaron los ferrocarriles, los cables de la telefonía y la telegrafía instalados por Occidente a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del XX (en la mayoría de los casos contra la voluntad de los países asiáticos), ha continuado voluntariamente y con ímpetu propio

---

<sup>10</sup> Ahí está la noción del "ascenso pacífico". Ver una versión resumida en Zheng Bijian, "Diez puntos de vista sobre el ascenso pacífico de China y sobre las relaciones entre China y Europa", Real Instituto Elcano 20 de diciembre de 2005. En [www.realinstitutoelcano.org/analisis/867.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/867.asp)

<sup>11</sup> Ver Augusto Soto, "Nuevas fronteras para el financiamiento, la tecnología y la imagen", Casa Asia, 31 de marzo de 2005. En [www.casaasia.es](http://www.casaasia.es)

con la puesta en órbita de satélites y tendidos de cables de fibra óptica, incluidos los que sostienen Internet.<sup>12</sup> Lo mismo sucede con los oleoductos y gaseoductos, que también continúan un modelo de desarrollo básicamente similar al pautado por Occidente y que, en el caso chino-japonés, implica una pugna por los recursos energéticos en Siberia, e incluso en Asia Central, y una voluntad añadida de continuar la extracción de importantes materias primas (a la que se suma Corea del Sur en lugar destacado) en Asia, África y América Latina. Tampoco hay políticas de descontaminación específicamente asiáticas.<sup>13</sup>

Queda la globalización sin más. ¿Es un instrumento de EEUU, como han creído tantos intelectuales en Oriente y en medio mundo a lo largo de la década pasada? Esto es muy discutible, dado el alto grado de coparticipación de actores. Por ejemplo, Al Qaeda, con antiguas bases en Asia y hoy una noción global, es uno de los ejemplos más espectaculares de la sociedad-red.<sup>14</sup>

Paralelamente, la industria digital está alimentando una nueva geopolítica de acercamiento vecinal que enlaza a China con Taiwan, ambos polos básicos de las más importantes cadenas de suministro global de ordenadores, *software* y electrónica de consumo, y también con India. De hecho existen acuerdos para el desarrollo de *software* entre los centros de Zhongguancun, en China, y Bangalore, en la India.

Así, no es posible vislumbrar una globalización asiática en contraposición a la globalización occidental, porque Asia es una parte constitutiva de ella. Sin Asia, simplemente no existiría la globalización que conocemos. Entonces, ¿podría ser la actual una etapa de transición al final de la cual se verá la especificidad asiática? Parece difícil, por el carácter fragmentado que aún tiene el megacontinente.

A nivel institucional, Occidente ha puesto las bases del orden internacional de posguerra. Ahí están Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial, entre otros. Incluso aparentes alternativas asiáticas, como el Banco de Desarrollo Asiático, han tenido en sus inicios una inspiración occidental enlazada con el

Sin Asia,  
no existiría  
la globalización  
que  
conocemos

<sup>12</sup> China ocupa un lugar destacadísimo en esa interconexión. Ver Augusto Soto, "El perímetro de la Gran Muralla virtual china", Real Instituto Elcano, 21 de marzo de 2007. En [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

<sup>13</sup> Entre otros ejemplos, lo vuelve a demostrar el reciente acuerdo, de octubre de 2006, entre China, India, Japón, Corea del Sur, EEUU y Australia, ajenos a los compromisos del Protocolo de Kyoto.

<sup>14</sup> Para una perspectiva china del poder de EEUU después del 11-S, ver Yang Jiemian, "La relación entre una gran potencia y 'la estrategia de seguridad nacional de EEUU'", *Meiguo Yanjiu*, 2002, N° 4. En [www.mgyj.com/american\\_studies/2002/fourth/fourth01.htm](http://www.mgyj.com/american_studies/2002/fourth/fourth01.htm)

orden de la Guerra Fría cosustentado por EEUU y Japón. En cuanto a influencias, se aprecia una cierta inspiración, específicamente de la Unión Europea, en la evolución integradora de la ASEAN, mientras que el nacimiento del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) responde a una iniciativa australiana. En este sentido, el orden mundial institucional proyectado por Occidente ha sido impresionante.

Esto no significa que Asia no esté haciendo sentir su peso en la creciente gestión de las instituciones internacionales. Probablemente han sido una separación de aguas la crisis asiática de 1997-1998 ("la crisis del FMI", según muchos asiáticos) y los acontecimientos posteriores al 11-S. Ambos sucesos representan una desacreditación de Occidente -de EEUU en el segundo caso- y un llamado a soluciones regionales a problemas regionales.

Se puede pensar en un futuro con una estructura internacional más concebida desde Asia. Las candidaturas de la India y Japón a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU son un síntoma. Pero las fuerzas más ciegas de la globalización apenas pasan por el organismo mundial, que a lo sumo las refleja.

El poder está fluyendo y relativizándose (EEUU ha experimentado una enorme mengua del mismo a partir de su ocupación de Irak).<sup>15</sup> A la vez, los países más dinámicos de Asia siguen su crecimiento económico en la mayoría de los casos, dentro del desarrollo planteado por Occidente. En poco tiempo podrán tener un impacto si desde allí -y siempre que no se adelante Occidente- se conciben modelos de desarrollo alternativos, o por lo menos parcialmente alternativos. No hay que olvidar que, por sus características inherentes, la globalización no es un instrumento manipulado por una cúpula en Occidente.

Otro asunto es la cultura, donde sí se ven especificidades asiáticas, aunque no una cultura macrolocal debido a los extraordinarios particularismos.<sup>16</sup> Vietnamitas, coreanos, chinos y japoneses, por citar a uno de los grupos de países asiáticos, pese a su raíz confuciana, tienen unas distancias de lengua e inteligibilidad mayores que las que se encuentran entre varios grupos de países vecinos en Europa.

Por el mismo carácter de la influencia que Asia sigue recibiendo desde Occidente, por su aspecto no definitivo, cabe esperar que con el tiempo, esa dinámica cambie y genere un mayor flujo desde allí hacia nosotros, y se abran mayores posibilidades de un encuentro a la vez enriquecedor e híbrido, y en condiciones más igualitarias de lo que nunca ha sido desde los imperialismos decimonónicos. Si así ocurre, el extracto del poema de Kipling habrá sido olvidado.

---

<sup>15</sup> Lo mismo le sucederá en las guerras futuras, si todas siguen diseñadas para ejércitos tradicionales.

<sup>16</sup> A pesar de que en los últimos años el chino se ha extendido en la enseñanza de los países del sudeste asiático y que los programas de enseñanza del japonés están implantados en grandes partes de Asia desde hace décadas, el inglés es el idioma intraasiático más extendido.

# China y el liderazgo regional de Asia

*La emergencia económica de China plantea importantes desafíos a nivel global pero, muy especialmente, a escala regional. Su creciente poderío en el ámbito político, energético o en materia de seguridad genera preocupación e incertidumbre por las dificultades que implica la gestión de tan significativo cambio en un contexto siempre delicado y ahora agravado por la nueva dimensión nuclear de Corea del Norte. ¿Habrá un líder regional o varios? ¿Cómo serán las relaciones entre los principales países del área?*

En Asia pueden distinguirse cuatro grandes espacios: Asia central, Asia oriental, Asia meridional y el sudeste asiático.<sup>1</sup> En ese entorno coinciden tres grandes países: China, Japón e India. Además, hay que tener en cuenta la importancia de los intereses de Rusia, potencia en retirada, y, sobre todo, de EEUU. Tampoco debe olvidarse que en esta parte del mundo, una de las áreas geoestratégicas más importantes, las secuelas de la Guerra Fría son aún una realidad en contenciosos como el que enfrenta a las dos Coreas o a China y Taiwan, conflictos largamente enquistados como el que protagonizan India y Pakistán, u otros de importancia no menor como los marítimo-territoriales entre China y Japón y buena parte de los de países del sudeste asiático.<sup>2</sup> Así, el dinamismo económico de esta región se asienta, en términos objetivos, sobre un auténtico polvorín que no encuentra plataformas de seguridad que ayuden a mitigar los conflictos.

Xulio Ríos es director del Observatorio de la Política China (Casa Asia-Igadi)

<sup>1</sup> Para una visión general, ver Claude Ruiz (ed.), *L'espace Asie-Pacifique*, H&K, Bréal, 2003, y Jacques Soppelsa, *Géopolitique de l'Asie-Pacifique*, Ellipses, 2001. También Harmut O. Rottermund, Alain Delissen, François Gipouloux y Claude Markovits, *Thé Anh, Nguyễn. L'Asie Orientale et Méridionale aux XIXe et XXe siècles—Chine, Corée, Japon, Asie du sud-est*, Inde, PUF, Nouvelle Clio, Paris, 1999.

<sup>2</sup> Sobre los conflictos en el sudeste asiático ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, "Guerra y paz en el sudeste asiático", Jordi Urgell, pp. 125-138 (N. de la Ed.).

El equilibrio entre las potencias de la zona reposa principalmente en políticas tradicionales de seguridad nacional (China), en alianzas bilaterales (Japón) y, secundariamente, en organizaciones multilaterales de seguridad cooperativa. En Asia no ha habido un proceso similar al de Helsinki porque en este continente no ha funcionado la bipolaridad, ni las zonas de influencia reconocidas, ni la aceptación del *statu quo* político o territorial.<sup>3</sup> Tampoco tras la Guerra Fría se ha evolucionado del todo hacia un sistema propiamente asiático, sino que se ha ido fraguando un sistema multidimensional, a la vez nacional (Estados), bilateral (EEUU), intraasiático (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN por sus siglas en inglés), transpacífico (ASEAN Forum Regional, ARF por sus siglas en inglés) y global (ONU, Agencia Internacional para la Energía Atómica - AIEA).

## China y Japón: desconfianza, diálogo y pragmatismo

Globalmente, la relación chino-japonesa se ha ido construyendo a partir de una desconfianza recíproca inicial, a menudo escondida en una amistad de fachada. El pasado militarista de Japón, las atrocidades cometidas durante la II Guerra Mundial, simbolizadas por la masacre de Nanjin (1937), la publicación reiterada de obras revisionistas en esta materia, la alianza con EEUU y la presencia de bases y tropas estadounidenses en el archipiélago, constituyen los principales factores de desconfianza del lado chino. En Japón, el miedo a la multitud y a un eventual caos sociopolítico, el propio régimen chino comunista y sus derivas del maoísmo a la represión en Tiananmen en 1989, la amenaza militar que exhibe en el estrecho de Taiwan, el creciente poder de China en el plano comercial e industrial y las consecuencias directas de este fenómeno para las empresas y la sociedad, inquietan a las autoridades niponas.<sup>4</sup>

La percepción que los chinos tienen de Japón es muy mitigada y las reacciones pueden calificarse de poco receptivas, incluso pudiendo llegar a ser hostiles. A los *dossiers* históricos hay que sumar las posiciones distantes de sus respectivas opiniones públicas, especialmente la japonesa, muy crítica con la actuación de la diplomacia de su país en relación a Beijing. A pesar de ello, a nivel oficial existe la voluntad de preservar las relaciones de amistad y buena vecindad.<sup>5</sup> Se trata de una necesidad realista, animada por la sinergia que existe entre los dos países y que, aun queriéndolo, no pueden evitar. La normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos Estados se remonta a 1972, con la posterior firma de un tratado de amistad y cooperación en 1978 (en un contexto caracterizado por la voluntad de establecer una alianza trilateral *contra natura* para oponerse al poder soviético), aci-

---

<sup>3</sup> Ver Michael B. Yahuda (ed.), *The International Politics of the Asia Pacific—Since 1945*, Politics in Asia, Londres, 2002, p. 336.

<sup>4</sup> Haans G. Hilpert y René Haak (eds.), *Japan and China—Cooperation, Competition and Conflict*, Basingstoke, 2002, p. 288.

<sup>5</sup> Caroline Rose, *Sino-Japanese Relations—Towards a Future-oriented Diplomacy*, Londres, 2003, p. 256.



calado con el deseo común de contribuir al desarrollo de China para asegurar la estabilidad y la seguridad en la región. Por tanto, la desconfianza convive con el diálogo y el pragmatismo.

China, no obstante, observa con inquietud los cambios que se producen en la política nipona, especialmente desde comienzos de los años noventa, cuando crece la reivindicación de una política exterior más ambiciosa y la reafirmación de la identidad japonesa, un nacionalismo ascendente que también se formula en clave antichina.<sup>6</sup> En paralelo, después del 11-S, los debates públicos en torno a la defensa y a la política que en este sentido debería aplicar Japón muestran que están cayendo los tabúes que pesaban tanto sobre el Ejército (Fuerzas de Autodefensa) y su papel, como sobre el uso de la fuerza. Incluso ha resurgido abiertamente la discusión sobre la posesión del arma nuclear con un impacto psicológico muy fuerte en el lado chino, que es correspondido por las autoridades japonesas con prudencia y abundantes explicaciones a fin de no dañar las relaciones bilaterales.

La combinación de un debate sobre seguridad, necesario pero inexistente hasta hace muy pocos años, y las crispaciones identitarias que son la consecuencia de una década de crisis económica y política, conduce inevitablemente a percepciones globalmente negativas de parte de China. En Beijing se toma buena nota del presupuesto de defensa de Japón, segundo del mundo después del de EEUU, y de la modernización de sus Fuerzas de Autodefensa (FAD), que recurren a las más modernas tecnologías y que alimentan las sospechas chinas sobre los objetivos reales perseguidos por Tokio. El temor a una remilitarización excesiva del archipiélago se refleja en los editoriales de los principales medios de comunicación chinos.<sup>7</sup>

China no ha criticado el envío de unidades de las FAD a patrullar las aguas del océano Índico porque esta iniciativa se inscribía en la lucha mundial contra el terrorismo, pero ha apelado a la prudencia de Japón y recordado que cualquier paso en ese sentido es motivo de preocupación entre sus vecinos. Ahora, en Irak, y por primera vez desde la II Guerra Mundial, sus tropas participan en un conflicto abierto. Beijing insiste en que Japón debe permanecer como un Estado pacífico y que bajo ningún pretexto ha de adoptar una política de defensa ofensiva.

<sup>6</sup> Sandra Wilson (Ed.), *Nation and Nationalism in Japan*, Londres, 2002, p. 240.

<sup>7</sup> Greg Austin y Stuart Harris, *Japan and Greater China-Political Economy and Military Power in the Asian Century*, Honolulu, 2001, p. 320.

En las relaciones entre China y Japón, la desconfianza convive con el diálogo y el pragmatismo

Por otra parte, la estrategia japonesa en materia de cooperación en el ámbito de la seguridad parece ajustarse cada vez más desde la Guerra del Golfo de 1991. Los esfuerzos realizados por Tokio para ser tenido en cuenta en las cuestiones de seguridad del sudeste asiático testimonian una voluntad estratégica de no dejar desarrollar a China una verdadera esfera de influencia en la región o, al menos, de no dejarla reinar sola. Los diálogos oficiales sobre cuestiones de defensa que ha iniciado en la zona son interpretados por Beijing como auténticos paliativos para acompañar la emergencia de China, tendencia igualmente temida por sus vecinos.<sup>8</sup>

La actitud de Japón se debe a su incertidumbre respecto a la dirección que emprenderá China en el futuro inmediato. Las cuestiones son múltiples: ¿su desarrollo económico favorecerá el pluralismo político y una mayor liberalización de la sociedad china? ¿Será capaz de reducir las disparidades regionales? ¿Tiene ambiciones globales? ¿Cómo resolverá la cuestión de Taiwan? Precisamente, la manifestación más plausible de la amenaza militar china se materializa en el estrecho de Taiwan, pero los analistas nipones creen que su capacidad militar está aún muy por debajo de sus ambiciones. Japón está más preocupado por una hipotética descomposición de China, que provocaría una inestabilidad regional mayor y acentuaría los flujos migratorios de forma exponencial, que por una amenaza militar directa. Por último, la incursión regular de barcos de pesca o de equipos de la marina china en aguas territoriales japonesas constituye otro factor de tensión entre los dos países. Beijing argumenta que las misiones de los navíos tienen carácter científico y en 2001 las dos partes alcanzaron un principio de acuerdo que regula un código de buena conducta, no siempre respetado.

Las amenazas en términos de seguridad percibidas por uno y otro son potenciales y a largo plazo. El diálogo estratégico entre ambos países es débil por diversas razones: ausencia de frontera común, bloqueo psicológico chino cuando se trata de hablar de seguridad y defensa con Japón, y alianza de éste con EEUU que impide que cualquier otro diálogo pueda ir muy lejos. Los niveles de cooperación e intercambio que existen con otros Estados de la región no son posibles entre Japón y China. La presencia de embarcaciones japonesas en un puerto continental sería todavía dolorosamente percibida por la población china. Esta fragilidad del diálogo sobre cuestiones de defensa hace de Japón el eslabón débil del triángulo China-Japón-EEUU, largamente asimétrico. La prioridad de China es EEUU, y Japón queda relegado a una posición de segundo rango, mientras que este país considera esencial su relación con el aliado estadounidense, pero siempre valorando a China como un vecino de primer plano.

---

<sup>8</sup> Akitoshi Miyashita, *Japanese Foreign Policy in Asia and the Pacific—Domestic Interests, American Pressure and Regional Integration*, Basingstoke, 2002, p. 224.

En la evolución de las relaciones chino-japonesas caben dos escenarios fundamentales: el aumento de la importancia de los intereses comunes, que primarían sobre los conflictos latentes, o la intensificación de la rivalidad, que anularía los elementos positivos de la relación. La consolidación de la amistad y el decrecimiento de los puntos de fricción dependerán de la buena voluntad de sus dirigentes. En ello puede influir el hecho de que China no pueda renunciar a las inversiones japonesas para proseguir el proceso de modernización. Por otra parte, Hu Jintao, presidente del país y secretario general del Partido Comunista, parece disponer de una actitud más favorable hacia Japón que la manifestada por su antecesor, Jiang Zemin. Una mayor integración regional bien podría contribuir a atenuar las tensiones bilaterales. La visita de Shinzo Abe a Beijing en octubre de 2006 puede iniciar un cambio de rumbo.<sup>9</sup>

## India: ¿tiempo de desbloqueo?

Al menos en apariencia, todo separa la democracia hindú del régimen de la República Popular China, a pesar de compartir un similar peso demográfico (aunque, lo que a menudo es percibido como un factor de potencia en China aparece como un signo de subdesarrollo en India). En términos de imagen, al haber firmado el tratado de prohibición de los ensayos nucleares en 1996, China es percibida cada vez más como una potencia responsable, mientras que, al rechazar sumarse a dicho tratado, India figura como un elemento perturbador.

Los desequilibrios entre ambos países son indiscutibles, especialmente en cuanto al dinamismo económico de las dos últimas décadas, si bien en la última, la aplicación de programas de reforma por parte de Nueva Delhi ha mostrado una convergencia de las tasas de crecimiento indio y chino. Sin embargo, esto no implica un automatismo en el acercamiento entre las dos capitales, e incluso podría convertirse en un factor de disensión. Al iniciar una política de reformas “a la china” o insistiendo en sus ensayos nucleares, India plantea un desafío a Beijing y le obliga a reflexionar o reconsiderar sus prioridades estratégicas.

A finales de los años ochenta se inicia un proceso de aproximación entre China e India sobre la base de conceder la prioridad máxima al desarrollo económico, que se había convertido, según la visión de ambos países, en la principal fuente de potencia. La desintegración de la URSS, tradicional aliado de India, provocó la reconsideración del 80% de las fuerzas chinas que estaban dispuestas para afrontar su contencioso bilateral, alterando el sistema de equilibrio existente en Asia entre India, China, Pakistán y la URSS y liberando por reacción las ambiciones chinas.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Xulio Ríos, *China y Japón: ¿borrón y cuenta nueva?* En [www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

<sup>10</sup> William M. Carpenter y David G. Wiencek, *Asian Security Handbook 2000*, Armonk, 2001, p. 368.

En este periodo, China emerge para India como una de sus principales preocupaciones estratégicas. De hecho, el programa nuclear indio se ha desarrollado en parte contra China, tal y como se puso de manifiesto en las explicaciones públicas y privadas ofrecidas por las autoridades para justificar sus ensayos. El sentimiento de aislamiento y de inseguridad de India respecto a China se refuerza por la postura que la República Popular asume en el escenario internacional y por los lazos privilegiados que parecen unir –y complicar– los destinos de EEUU y China.

---

**Los esfuerzos de India para mejorar su posición en el ámbito regional son igualmente considerados con inquietud por China, que ve a Asia como una zona de su tradicional influencia**

---

El principal objetivo del programa nuclear militar indio es restablecer un equilibrio de fuerzas considerado muy desigual por Nueva Delhi, en particular a raíz del traumatismo vivido después de la derrota ante las fuerzas chinas en 1962. La decisión de dar el salto hacia la nuclearización en 1998 ha estado motivada igualmente por la impresión de que, ante ese entendimiento inevitable entre China y EEUU, India no tenía mucho que perder. Al contrario, podría incluso ganar algo de peso, como China había podido hacerlo también en el pasado. Por lo demás, esta voluntad de equilibrar las fuerzas ha sido bastante bien comprendida en la región. Buena parte de los estrategas japoneses consideran que si la opción nuclear está prohibida para Japón, no es malo que la República Popular China deje de ser la única potencia nuclear en Asia.

El debate nuclear, no obstante, no impide que pueda producirse un relanzamiento de las relaciones bilaterales, esta vez sobre una base más igualitaria. China ha intentado vertebrar la condena de las demás potencias nucleares para mantener la congelación del programa nuclear indio al nivel actual, que no supone una amenaza, pero también se ha encontrado con una tímida comprensión de algunos de los socios del club nuclear ante la situación de India. En cualquier caso, pese a las presiones exteriores, Nueva Delhi ha dejado claro que no abandonará sus esfuerzos para desarrollar las capacidades nucleares hasta alcanzar un nivel de disuasión mínimo creíble y juzgado indispensable contra China. Ello a pesar de que, oficialmente, India afirma no querer involucrarse en una carrera de armamentos con la República Popular China, en especial en materia de cabezas nucleares. La posición india puede verse favorecida por las fluctuaciones del entendimiento China-EEUU (que alternan entusiasmo y decepción), donde las supuestas ventajas estratégicas que se alcancen en un determinado momento, pueden evaporarse fácil e inmediatamente en un contexto internacional tan fluido como el actual. Por otra parte, Pakistán ha logrado el compromiso de China para la construcción de seis centrales nucleares. A la vista del reciente acuerdo entre EEUU e India para el desarrollo de la energía nuclear con fines civiles, Islamabad dirige su mirada hacia Beijing.

Entre los diferendos que separan a India y China también hay que mencionar los apoyos de Nueva Delhi a las reivindicaciones tibetanas e incluso a las tesis avaladoras de un Taiwan independiente y democrático, que afectan a la causa “sagrada” de la unificación china, provocando gran irritación.

Pero, a la vez, existen factores que pueden facilitar el acercamiento entre ambos países. En primer lugar, la evolución política de la posición china en relación al contencioso de Cachemira. Beijing observa de cerca y con inquietud las consecuencias de las acciones más o menos controladas de las fuerzas paquistaníes en la región y los graves incidentes armados que se reiteran con asiduidad. Son de dominio público los estrechos lazos que la República Popular China desea mantener con Pakistán, especialmente en el ámbito militar, pero su apoyo en este conflicto es cada vez más discreto y calculado. Con el propósito de conservar las ventajas de un juego triangular que siempre le ha beneficiado, hoy parece que China está más inquieta por la rápida degradación de la situación interna en Pakistán y, en particular, por el ascenso de la influencia del islamismo radical. Aunque China tradicionalmente ha apoyado las posiciones paquistaníes sobre Cachemira, esta actitud ha evolucionado progresivamente para tomar en consideración el potencial desestabilizador de este foco de tensión en la región, sobre todo en su provincia de Xinjiang. Es en este punto donde emergen las divergencias en las prioridades de Islamabad y Beijing.

En segundo lugar, la fuente principal que puede explicar y facilitar la mejora de las relaciones entre India y China radica en su rechazo común de la visión unipolar del mundo, centrado en torno al campo occidental y su núcleo duro estadounidense. Ambos países han desarrollado frente a EEUU un mismo discurso a favor de la multipolaridad y contra el unilateralismo.

¿Es coyuntural o estructural este acercamiento? Si se consideran las relaciones de fuerza entre ambos países, aparecen dos potencias competitivas entre las cuales no existe ninguna complementariedad sustancial susceptible de asegurar más sólidamente una verdadera alianza. La aproximación responde principalmente a una voluntad china motivada por la evolución de la situación internacional, pero enfrenta considerables desafíos que matizan su viabilidad.

India desea ver su estatus reconocido en su justa medida por la comunidad internacional, particularmente en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta reclamación pone de manifiesto la supremacía de la República Popular China, único país asiático que disfruta de un asiento permanente y que, por tanto, no acepta la aspiración india porque afecta a uno de los objetivos de su política exterior, que consiste en preservar y consolidar el estatus de superpotencia al que cree tener derecho. Los esfuerzos de India para mejorar su posición en el ámbito regional son igualmente considerados con inquietud por China, que ve

a Asia como una zona de su tradicional influencia, y en donde la emergencia de nuevos polos de poder competitivos no puede ser tolerada. India debe permanecer acantonada en un nivel estrictamente subregional. Por ello, a pesar de las diferencias que puedan existir o surgir con Pakistán, ambos países comparten un interés estratégico común contra la emergencia de una potencia india en la zona.

Las relaciones chino-indias constituyen un buen indicador de los principios que rigen la política exterior de Beijing.<sup>11</sup> Cuando los estrategas chinos creían tener una oportunidad relativamente cómoda para reconquistar el territorio nacional e incrementar su influencia en la región, los ensayos nucleares indios y la afirmación de potencia que llevan implícitos han revelado sus mayores certidumbres. Pero incluso en ese escenario, las autoridades chinas, que pensaban disponer de una mayor capacidad para actuar e influir a sus adversarios, se han adaptado a la situación y han mostrado un gran pragmatismo. No pudiendo evitarlo, China ha afirmado su intención de tener en cuenta a la India y restablecer con ella relaciones menos conflictivas; pero, al igual que con EEUU, a sabiendas de que sus alianzas serán circunstanciales, matizando toda verdadera integración en el seno de un sistema regional que no pueda controlar del todo.

## El papel de EEUU

Desde la II Guerra Mundial, EEUU persigue en la región de Asia-Pacífico dos objetivos estrechamente ligados: la seguridad de la zona y su dominio incontestable sobre una parte del mundo de suma importancia estratégica.<sup>12</sup> Al acabar aquel conflicto, resultaba imposible establecer, como en Europa, un consenso entre las naciones asiáticas. Era tal la diversidad de culturas y de intereses históricamente encontrados que cualquier estructura colectiva resultaría difícilmente viable. Esto explica el carácter esencialmente bilateral de las alianzas, pactos y tratados, establecidos por EEUU con sus socios en los años siguientes, cuyo objetivo consistía en debilitar toda posibilidad de amenaza que pudiera surgir de países como China o Corea del Norte. Por otra parte, una presencia militar significativa, estacionada en Japón y Corea del Sur, daba consistencia al orden impuesto en la región. Esa superioridad evidente aseguraba el dominio geopolítico y estratégico en la zona.

En conjunto, el dispositivo estadounidense en Asia se está reforzando, sin que la reacción de China, al menos en apariencia, sea manifiesta o sensible. Beijing necesita estabilidad interna durante un cierto tiempo por varias razones. El cambio económico y social que está promoviendo enfrenta importantes dificultades y exige no actuar con precipitación, tam-

---

<sup>11</sup> Suisheng Zhao (ed.), *Chinese Foreign Policy—Pragmatism and Strategic Behavior*, Armonk, 2003, p. 336.

<sup>12</sup> Roger Buckley, *The United States in the Asia-Pacific since 1945*, Cambridge, 2002, p. 304.

bién en lo que atañe a la política exterior, para asegurar la estabilidad. La organización de los Juegos Olímpicos de 2008 es un acontecimiento que marcará la verdadera entrada de China en el concierto de las naciones. Dos años más tarde, Shanghai acogerá la Exposición Universal.

Desde el punto de vista externo, China tiene todavía necesidades considerables de acceder a tecnologías avanzadas, que procura satisfacer en el marco actual de cooperación con Washington. El mercado estadounidense es, por otra parte, uno de los más ventajosos del planeta para sus exportaciones. Todo ello facilita no solo la adhesión formal al discurso antiterrorista de la Administración Bush, sino también el aún deliberadamente bajo perfil de su actitud exterior, regional e internacional. EEUU juega también esta partida, aparcando los temas sensibles y polémicos, si bien insiste cada vez más en imponer medidas de transparencia que le permitan seguir de forma cabal la evolución del dispositivo militar chino.

---

### El rápido desarrollo de China obliga a EEUU a definir las relaciones, pero en su política exterior no está claro qué prevalece, si la rivalidad o la asociación

---

El rápido desarrollo de la República Popular China obliga a EEUU a definir el estilo de las relaciones a establecer, pero, por el momento, en su política exterior no está del todo claro qué prevalece, si la rivalidad o la asociación, predominando una u otra según el caso.<sup>13</sup> Esa misma perspectiva es la de los dirigentes chinos, más allá de la consigna de evitar los enfrentamientos y animar las inversiones. Su actitud se explica, una vez más, por la prioridad concedida al desarrollo. Las autoridades chinas son conscientes de que EEUU es su principal socio e interlocutor, capaz de aportar lo esencial de las inversiones y de las transferencias de tecnologías, su cliente más importante, así como la principal voz en las grandes decisiones relacionadas con préstamos o con financiamientos internacionales.

Pero, ¿qué piensa EEUU respecto de cuál es su adversario potencial principal en Asia oriental: Japón o la República Popular China? Geopolíticamente es China, pero desde el punto de vista geoeconómico, Japón. La supuesta amenaza china justifica la presencia de EEUU en Asia y su papel de árbitro de las relaciones chino-japonesas. ¿Dejarán Beijing y Tokio que Washington asuma esa posición en la región? Los asiáticos tienden a pensar las relaciones internacionales en términos de jerarquía, no en términos de equilibrio de fuerzas o de igualdad de Estados. (Esto explica fundamentalmente el antiguo sistema de relaciones tributarias con el imperio chino).

---

<sup>13</sup> Alain Guillem, *Le maître de la mer et le maître de la terre*, Chine-USA XXIe siècle, Lettrage Distribution, 2002, p. 177.

La situación no está cerrada del todo. Tampoco puede excluirse que EEUU juegue con China o con Rusia contra Japón,<sup>14</sup> o con los antiguos adversarios comunistas (Rusia y Vietnam) contra sus antiguos socios (Japón y China). De momento, el retroceso de Rusia en Eurasia y el repunte de China en Asia-Pacífico orientan la política y la estrategia estadounidense. Pero, reivindicando una posición de árbitro entre las potencias o garantizando la estabilidad en la península de Corea (en detrimento de la unificación) y en Taiwan (en detrimento del reconocimiento de la soberanía), Washington parece poner fin a la racionalidad estratégica de las alianzas y los alineamientos surgidos de la Guerra Fría, que le aseguraban el liderazgo. Cualquiera que sea la estructura de la seguridad en Asia-Pacífico, no va a estar determinada por una red de alianzas bilaterales de matriz estadounidense y dirigidas contra un adversario identificado, ya sea Beijing o Moscú, sino por un sistema multipolar en el que EEUU percibe tener la capacidad de responder a todas las amenazas a través de un dispositivo militar readaptado.

Desde comienzos de los años noventa, Japón ha ido elaborando un discurso nuevo acerca del papel que podría desempeñar en materia de seguridad regional e internacional. Este discurso, que incluso podría considerar oportuno su gran aliado estadounidense, también tiene su eco en otros países asiáticos, que ven en él la oportunidad de consagración de un nuevo actor que equilibre la creciente influencia de China en la región.

Obviamente, EEUU no desea favorecer la reconstrucción de un polo de poder militar independiente, pero sí participar en el reparto de responsabilidades en términos de apoyo logístico y financiero, además de los subsiguientes pedidos en materia de compra de equipos y material de guerra. Todo ello favorece el lento retorno de Japón a la condición de potencia.<sup>15</sup>

Este nuevo entendimiento Japón-EEUU, que puede cambiar la naturaleza de la cooperación defensiva entre ambos países, provoca vivas reacciones en la República Popular China, para quien la función primera de esa alianza es “contener” a Japón y no proporcionarle los medios de legitimar sus aspiraciones de desempeñar un mayor papel en la seguridad regional. Actualmente, el nivel tecnológico de las fuerzas marítimas y aéreas japonesas, sostenido con una industria de armamento ambiciosa, le coloca en el primer lugar de las fuerzas convencionales de Asia. Pero no dispone aún de verdaderos vectores de proyección de potencia: misiles, cazabombarderos y portaaviones, que sin embargo sería perfectamente capaz de construir.

---

<sup>14</sup> Stephen Vogel, *US-Japan Relations in a Changing World*, Washington DC, 2002, p. 272.

<sup>15</sup> Denise Flouzat, *Japon éternelle renaissance?*, PUF, 2002, p. 464.



## China ante el regionalismo

A pesar de que las instituciones y la interdependencia económica regional son cada vez más importantes en el mantenimiento de la paz en Asia, la seguridad regional sigue moldeada en buena medida por el pensamiento y la práctica del equilibrio de fuerza, en donde el poderío militar ostenta una consideración central.<sup>16</sup> ASEAN es un ejemplo de la capacidad regional para crear instituciones económicas y de seguridad más amplias, robusteciendo la interdependencia y la integración.<sup>17</sup> No obstante, la fuerza -el poderío militar- no ha perdido del todo su significado.

Beijing, además, rechaza toda multilateralización de sus contenciosos territoriales, insulares o marítimos, y prefiere negociaciones bilaterales de Estado a Estado, en las que se encuentra en posición de fuerza. Para participar en el ASEAN Regional Forum, ha impuesto que no sean materia del mismo las medidas de confianza y seguridad como intercambio de informaciones militares e inspección o registro de transferencias de armas. La razón principal que ha llevado a China a ser miembro de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) es la percepción del carácter amenazante de la proliferación nuclear: si Corea del Norte adquiere el arma atómica -como así ha sido-, Taiwan y Japón estarían tentados de seguir su ejemplo.

Tokio no apuesta de momento por una verdadera estructura de seguridad multilateral regional, debido a su rechazo persistente de institucionalizar las discusiones y consultas sobre las cuestiones militares. Las reticencias de China al respecto son importantes porque, en primer lugar, se adhiere a una estrategia realista según la cual la interdependencia, las alianzas o las organizaciones multilaterales comprometen la seguridad nacional, limitando la soberanía y la libertad de acción. Además, desconfía de las medidas de control de armas y de la transparencia militar que, aunque mejorarían su imagen y aligerarían las percepciones, acertadas o no, relacionadas con la supuesta amenaza china, agrandarían la vulnerabilidad de su modesto arsenal nuclear y podrían revelar el carácter anticuado de sus equipos.

La cooperación ha progresado con el impulso principal de las reuniones anuales de líderes, un escenario privilegiado para propiciar diálogos multilaterales y consultas oficiales sobre temas regionales, sean éstos inmediatos o a largo plazo. Los temas versan sobre la situación económica general, la política macroeconómica, el desarrollo subregional, la estabilidad política y la seguridad. Existen cuatro tipos de reuniones de líderes: ASEAN 10, ASEAN 1 (China, Japón y Corea del Sur, cada uno por separado), Noroeste Asiático (China,

<sup>16</sup> VVAA, *L'Asie demain—Permanences et mutations*, L'Harmattan, 2003, p. 236.

<sup>17</sup> Sobre ASEAN ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, "ASEAN y el regionalismo en Asia", pp. 109-116 (N. de la Ed.).

Japón y Corea del Sur) y ASEAN más 3. Cada grupo se identifica con sus propias prioridades para establecer la agenda de discusión.

Las reuniones ministeriales –incluyen los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio y Finanzas– tienen dos funciones primordiales: preparar la agenda para las reuniones de los líderes y discutir aspectos relevantes que afectan al desarrollo regional. El diálogo sobre las políticas macroeconómicas es una de las áreas más importantes (la cooperación financiera basada en la iniciativa Chiang Mai –lugar de Tailandia donde se celebró el encuentro– fue discutida y acordada en una reunión de este nivel). Además de las reuniones de funcionarios superiores para preparar las agendas de trabajo, también funcionan grupos de estudio y foros funcionales como el Grupo de Estudios o el Grupo de Visión, el Foro Industrial y Comercial. Estas actividades se están consolidando en torno al TPT,<sup>18</sup> un proceso hoy expansivo y que, con la ASEAN cumpliendo el papel específico de puente entre unos países y otros, afianza el marco cooperativo.

Después del ingreso en la OMC, China se ha vuelto más activa en el ámbito del regionalismo, si bien con un perfil no del todo claro: conservador en unas áreas y entusiasta en otras. Se ha mostrado adelantada y dispuesta en relación a la ASEAN, pero más timorata respecto a Japón o Corea del Sur, y plenamente entusiasta con Asia Central (Organización de Cooperación de Shanghai). Tampoco tiene especial interés en el ámbito de las instituciones regionales sobre asuntos políticos y de seguridad, debido a su particular enfoque sobre la complejidad de la cuestión en sí y sobre los posibles efectos secundarios en relación a Taiwan.

Por lo que respecta a India, su influencia en la zona es muy marginal y la fuente de desacuerdos bastante prolija. En el aspecto geopolítico es, sin embargo, la única potencia regional capaz de contrarrestar la consolidación de China como potencia e implicarse en la seguridad de los estrechos. Vietnam así lo ha entendido al autorizar a la flota india el uso de algunas instalaciones en la antigua base soviética de Cam Rah. La rivalidad de India con China es secular, pero la lógica actual impone un acercamiento.

## **A modo de reflexión**

China acrecienta su papel como actor político regional. Es el motor propulsor de la Agenda de Asia Oriental y su voz en las organizaciones multilaterales es cada día más notoria, aspirando, en algunos casos, a desempeñar el papel de árbitro entre los países del continente, lo que le asegura influencia sin grandes esfuerzos. Pero puede que China no llegue a ser

---

<sup>18</sup> Proceso conocido como “Diez más tres”, creado en 1997, que reúne a los diez Estados miembros de ASEAN más China, Japón y Corea del Sur.

nunca un líder regional en sentido clásico, si no traslada su capacidad económica al ámbito militar. Pese a lo que se le critica, China no parece darle excesiva importancia al factor militar ni tampoco comprometerse ni con el imperialismo ni con el unilateralismo, aspectos ambos indisolubles de cualquier aspiración hegemónica. Beijing parte de la idea de que lo económico dominará cada vez más el discurso en el sistema internacional. Por otra parte, el coste de la hegemonía parece inasequible hoy día para una sola economía.

Los países del sudeste asiático, donde crece gradualmente el poder de los chinos étnicos, ya no ven a Japón como el posible líder regional. Pero los Estados con economías similares a la suya, centradas en la exportación, lo consideran un competidor y abrigan dudas sobre sus intenciones. Para algunos, el desafío económico se complementa con la amenaza cultural y militar. China intenta calmar estos cálculos con su teoría de la emergencia pacífica e insiste en que su crecimiento no se hará a costa de otros países y que todo son oportunidades y no amenazas en su desarrollo. Los chinos quieren levantarse tranquila y suavemente, pero queda el interrogante de si cambiarán de idea cuando lo logren. Para otros, no hay duda de que se comportará consciente de su poderío y de la no necesidad de imponerse.

La emergencia de China como actor internacional es un problema para EEUU, si aspira a convertirse en un polo de desarrollo independiente y que pueda llegar a disputar su poder hegemónico a nivel global. No obstante, el crecimiento chino tiene sus debilidades y EEUU sabrá explotarlas. El mayor problema puede centrarse en la disputa por los recursos energéticos.

Washington, por último, tiene el problema de cómo equilibrar las relaciones entre Japón, su aliado en Asia, y China, una potencia regional en ascenso. La competencia entre Tokio y Beijing se refiere a las inversiones, recursos energéticos e influencia política. El poder militar de China es visto con desconfianza por Tokio, además de las disputas territoriales que enturbian las relaciones. La competición entre ambos parece clara, y nunca los dos se habrían vuelto poderosos al mismo tiempo en Asia, lo que obliga a buscar fórmulas de equilibrio que proporcionen cierta estabilidad. El cambio en el equilibrio de poder entre China y Japón también obliga a EEUU a pensar en un reajuste de su política asiática, hasta hoy centrada en la identificación de Japón como centro neurálgico.

## La migración

un camino entre  
el desarrollo y  
la cooperación



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

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

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

# La migración

un camino entre  
el desarrollo y  
la cooperación

## Sumario

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

## CASOS DE ESTUDIO

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

### BOLETIN DE PEDIDO

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

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

### FORMA DE PAGO

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

### DATOS PERSONALES

Nombre:.....

Apellidos: ..... NIF:.....

Dirección:.....

Localidad:.....

Provincia:.....

CP: ..... Teléfono:.....

Correo electrónico:.....

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

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



ERIC TEO CHU CHEOW

# La ASEAN y los avatares de un regionalismo asiático

Traducción de Leandro Nagore

*La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) celebra su cuadragésimo aniversario. Creada el 7 de agosto de 1967, la ASEAN ha madurado como una organización regional que ha contribuido, con éxito, al mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región. Pero, habiéndose ampliado de cinco a diez miembros,<sup>1</sup> la ASEAN debe pasar de ser un club social a una organización institucionalizada, y transformarse en una potencia internacional preparada para afrontar los desafíos de las economías emergentes de China e India y cuestiones como las amenazas al medio ambiente y el tema energético, prioridades en la agenda asiática. Para ello, lo primero que necesita es tener su propia Carta.*

La ASEAN se encuentra en el centro de un profundo debate sobre su todavía esperada Carta, que fue propuesta para su aprobación por el Grupo de Personas Eminentes (GPE) a los líderes de la asociación en la cumbre celebrada en Cebú (Filipinas) en enero de 2007. Este documento debería adoptarse después de ser aprobado en la próxima cumbre de la organización que se celebrará en Singapur en noviembre de 2007. En su propuesta, el GPE hace recomendaciones como establecer mecanismos para resolver disputas internas, algo que hasta ahora no existía, e imponer penalidades en casos de incumplimiento, un tema que era tabú. Con ello, el GPE propone suavizar el principio sacrosanto de no-injerencia para permitir que la ASEAN pueda enfrentarse mejor a problemas transnacionales como epidemias, la contaminación o amenazas al medio ambiente.

También existe una propuesta para introducir un sistema de voto en ciertos aspectos como sustituto del principio de unanimidad, considerado sagra-

Eric Teo Chu Cheow es consultor en riesgos económicos y políticos, experto en estrategia y miembro del Instituto de Asuntos Internacionales de Singapur y de la Escuela de Estudios Internacionales de Rajaratnam (Universidad Tecnológica de Nanyang), en Singapur

<sup>1</sup> La ASEAN agrupa diez países del sudeste asiático: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia como miembros fundadores en 1976, Brunei en 1983, Vietnam en 1995, Laos y Myanmar en 1997 y, finalmente, Camboya en 1999. Un posible miembro futuro podría ser el recientemente independiente Timor Oriental, que espera lograr mayor estabilidad.

do dentro de la filosofía de la ASEAN. Asimismo, destaca la recomendación de que se establezca un fondo de desarrollo (al estilo de la UE) que ayude a cerrar la brecha existente entre sus miembros y entre las regiones del sudeste asiático. El GPE ha sugerido además que la sociedad civil sea incorporada para promover mayores intercambios entre personas, en lugar de que la ASEAN siga siendo únicamente una organización elitista.

Todas estas medidas son consideradas radicales, ya que vulnerarían la soberanía de los Estados miembros en diversos grados, una barrera que se ha conservado hasta la fecha. Aún queda por ver cómo aceptarían los socios más recientes tales disposiciones, dado su actual contexto social y político. Fundamentalmente, éstas deberían fortalecer a la ASEAN como organización y entidad, y no dividirla en una "ASEAN de dos niveles", que fue el temor fundamental después de su ampliación a diez miembros.

Ahora que se prepara la celebración de sus 40 años, se han dado grandes pasos en la última cumbre de Cebú para redactar la tan esperada Carta y transformar la organización en una realidad más centrada en reglas preestablecidas, con la esperanza de asemejarse a los planteamientos de la UE en los próximos años. El objetivo es que pueda enfrentarse a los crecientes desafíos provenientes de las potencias emergentes y competidores asiáticos -fundamentalmente China y la India- para continuar siendo una región boyante para las inversiones extranjeras y el comercio.

En el pasado, la ASEAN sorteó los obstáculos a su manera. En 1967, cinco países afrontaron el reto de un sudeste asiático dominado por las rivalidades ideológicas y en 1976 organizaron su primera cumbre en Bali tras la caída de Indochina al comunismo. Más adelante, la organización hizo frente a los ímpetus de la economía al adoptar progresivamente el borrador del proyecto del Área de Libre Comercio de la ASEAN o AFTA (por sus siglas en inglés) para materializar plenamente el potencial de sus, por entonces, seis economías combinadas. Después de la Guerra Fría, la ASEAN asumió otro reto: la integración de otros países del sudeste asiático, comenzando con Vietnam en 1993, dentro de una organización verdaderamente panregional. En su cuadragésimo aniversario, es pertinente considerar toda esta transformación, que ha de permitirle operar de forma más cohesiva y coherente ante los desafíos de las principales potencias de la región.

Los miembros originales de la ASEAN deberían permanecer fuertemente unidos para realizar esta tarea urgente y abrumadora, en lugar de discutir sobre problemas bilaterales y divergencias estrechas, más allá de la arena, el agua y los satélites, que plagan en este momento las relaciones bilaterales con Indonesia, Malasia y Tailandia respectivamente. La perspectiva más amplia de la ASEAN de avanzar juntos tendría que primar sobre las soluciones nacionalistas, preocupaciones menores e intereses localistas. Las preocupaciones bilaterales deben ceder el paso a una solidaridad regional, que fortalezca a la ASEAN en su

conjunto y a los países y economías individuales. Esta es la labor más crucial y apremiante. La generosidad y el apoyo deben ser las prioridades, en tanto que las economías de la ASEAN se transformen para sortear los enormes retos económicos, sociales y políticos que tienen por delante. El lema debe ser “¡uno para todos y todos para uno!”.

---

**La clave para el éxito de la ASEAN es que su generación más joven empiece a pensar de forma más global, en lugar de estancarse en estrechas luchas bilaterales y en preocupaciones nacionalistas y parroquianas**

---

Económicamente, la organización necesita resolver sus problemas para avanzar con su proyecto de Área de Libre Comercio y competir de manera efectiva por las inversiones internacionales con China y la India. Las necesidades de infraestructura y energía de la ASEAN son reales y críticas para el crecimiento económico y social, tal y como se confirmó en la cumbre de Cebú. En el ámbito social, las economías de los países miembros deben recortar, cuanto antes, la brecha que existe entre ricos y pobres para ser competitivas, como China se empeña en la actualidad. Políticamente, la asociación necesitaría abrirse paulatinamente y dar a las sociedades civiles un papel más efectivo a nivel nacional y regional, con el fin de asegurar la estabilidad y la cohesión a largo plazo, como jóvenes Estados-nación en un organismo regional efectivo. La Carta de la ASEAN tiene que fusionar todos estos objetivos una vez diseñada y aprobada formalmente en Singapur este año. Ello beneficiaría a cada uno de sus Estados miembros no sólo económicamente, sino también social y políticamente.

La clave para el éxito de la ASEAN es que su generación más joven empiece a pensar de forma más global, en lugar de estancarse en estrechas luchas bilaterales y en preocupaciones nacionalistas y parroquianas. La organización necesita una arquitectura sólida, que debería fortalecer cada país y cada economía individualmente. Singapur, país que ostentará la próxima presidencia, habría de guiar a la ASEAN hacia delante, con el fin de que ésta se enfrente a sus propias responsabilidades regionales de una manera apropiada.

## **Cooperación energética dentro y más allá de la ASEAN**

En la última Cumbre de Asia Oriental (EAS, por sus siglas en inglés),<sup>2</sup> celebrada el 15 de enero de 2007 en Cebú, los líderes de 16 naciones (los diez países de la ASEAN, China,

---

<sup>2</sup> La EAS es la segunda de su tipo tras la primera cumbre inaugural, que tuvo lugar en Kuala Lumpur el 14 de diciembre de 2005.

Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda) publicaron una declaración sobre la seguridad energética. Pero, la energía no fue el único punto en la agenda, ya que también se acordó estudiar un tratado de comercio panasiático, que fue oficialmente firmado. Además, se dio luz verde a un estudio sobre un eventual bloque comercial de 16 naciones que abarcaría a la mitad de la población mundial al incluir a los gigantes asiáticos, China e India. Por último, los líderes debatieron sobre el terrorismo y acerca del problema nuclear con el Gobierno de Corea del Norte.

Algunos observadores políticos en la región consideran que la ASEAN podría haber utilizado la EAS como un medio para presionar por una cooperación energética más amplia en la región, al no conseguirlo de forma conjunta dentro de la propia ASEAN. Otros apuntan cínicamente que la ASEAN necesitaba los recursos financieros de las economías más ricas de la región, como Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda -así como las emergentes “salas de máquinas” china e india-, para apuntalar a las economías más débiles de la organización (Laos, Myanmar, Camboya, Indonesia y Filipinas).

La declaración sobre seguridad energética propuesta por los 16 es especialmente interesante como primer paso para hacer frente a las preocupaciones mutuas en dicho ámbito e identificar áreas para la cooperación. En ella se plantea la necesidad de contar con programas intensivos de conservación energética; la expansión de sistemas de energías renovables; y la producción de biocombustibles y energía nuclear, con estrictas salvaguardas (para aquellas partes interesadas). Los líderes también acordaron explorar el establecimiento de reservas estratégicas de petróleo para amortiguar las sacudidas causadas por las fluctuaciones de los precios del crudo y apelaron a políticas que mitigasen las emanaciones de gases de efecto invernadero, aunque no se establecieron objetivos concretos. Igualmente, hicieron un llamamiento para lograr mayores inversiones de los principales socios asiáticos para apoyar a la ASEAN con respecto a infraestructuras energéticas (como la propuesta de una Red Eléctrica ASEAN y el Gasoducto Trans-ASEAN). El primer ministro japonés Shinzo Abe prometió un monto de 2.000 millones de dólares para ayudar a naciones asiáticas a desarrollar tecnologías de ahorro energético y reducir su dependencia del petróleo.

El objetivo, según el recién nombrado presidente de la EAS -el primer ministro de Singapur Lee Hsien Loong, que será en noviembre el anfitrión de la próxima cumbre en la república insular-, sería disminuir la fuerte dependencia de la región por los combustibles fósiles y asegurar así que las economías más dinámicas del mundo mantengan sus niveles de desarrollo y pujanza. La declaración energética y las acciones relacionadas con la misma también aportarán algo de sustancia a la EAS, que ha intentado buscar una agenda clara y una razón de ser desde su inauguración en Kuala Lumpur trece meses atrás. De momento, Lee Hsien Loong quiere convocar a un grupo de expertos en energía que estudien estos



problemas para después presentar su informe ante la cumbre de Singapur. También ha propuesto un encuentro de ministros de Energía donde se tratarían de forma más amplia los asuntos de la seguridad energética.

---

La eliminación de las subvenciones energéticas ha confirmado ser el mayor desafío para casi todos los países, ya que éstos tratan de aflojar las restricciones sobre sus presupuestos y al mismo tiempo intentan ajustar los precios a los del mercado sin que aumenten las desigualdades sociales

---

La declaración de los líderes, aunque reitera que los combustibles fósiles “seguirán apuntalando nuestras economías y serán una realidad perdurable a lo largo de nuestras vidas”, también deja claro que la cooperación energética -en palabras de la anfitriona de la cumbre, la presidenta filipina Gloria Macapagal-Arroyo- es un “área prioritaria” para Asia hoy en día. Lee Hsien Loong agregó que, siendo ésta una región muy dependiente, hasta el momento, de la importación de combustibles fósiles, la cooperación, en busca de nuevos ámbitos energéticos, también ayudaría a erradicar una “fuente potencial de competencia y conflicto en la región”. Queda por ver de qué manera la cumbre de Singapur podría llevar a la práctica la declaración y sus medidas e ideas. No obstante, la declaración de seguridad energética ha sido un buen primer paso para la región, donde la energía juega un papel fundamental para sostener el crecimiento y la prosperidad de las economías del sudeste asiático. Cabe esperar que Singapur impulse la cuestión de forma enérgica durante su presidencia de la ASEAN y de la EAS, dados sus profundos intereses geopolíticos y geoeconómicos en este asunto.

Las economías de los países miembros se juegan mucho ante la cuestión de asegurar la seguridad energética, pues intentan lidiar con la defensa de mercados y de la producción, reduciendo las cargas presupuestarias de los subsidios, diversificando fuentes o atrayendo inversiones. A nivel individual, cada economía corre riesgos distintos, sin que haya a la vista una política energética común de la ASEAN. Para Singapur, que depende fuertemente de la importación de combustibles fósiles para su crecimiento económico, la seguridad energética es prioritaria en su política económica, en tanto que teme una intensificación de la competencia por el gas y el petróleo en la región, sobre todo entre los gigantes asiáticos, y su impacto en los precios del petróleo. Indonesia, que desde 2003 se ha convertido en un importador neto de petróleo, está ante la acuciante necesidad de desarrollar sus campos gasísticos, puesto que sus inversiones en crudo han disminuido significativamente en los últimos años llevando a esta drástica situación actual. En octubre de 2005, este país dio el paso valiente y políticamente sensible de intentar reducir sus pesados subsidios energéticos.

A través de la ASEAN, la eliminación de las subvenciones energéticas ha confirmado ser el mayor desafío para casi todos los países, ya que éstos tratan de aflojar las restricciones sobre sus presupuestos y al mismo tiempo intentan ajustar los precios de la energía y la electricidad a los del mercado para prevenir el despilfarro, sin que aumenten las desigualdades sociales. Malasia y Tailandia, productores de gas natural, están, en efecto, preocupados por las subvenciones energéticas, pero han conseguido eliminarlas con cierto éxito, ante un gran descontento popular. No obstante, ambos están también investigando las posibilidades de la hidroelectricidad y los biocombustibles para diversificar sus fuentes de producción y consumo de energía.

Filipinas está desarrollando nuevos campos de gas en Malampaya y en Palawan Occidental -mayormente en sociedad con el conglomerado del petróleo de Malasia, Petronas-, mientras que Laos apuesta por el avance de su potencial hidroeléctrico, aunque tenga algunas dificultades para vender electricidad a sus vecinos más poderosos, Tailandia y Vietnam, pues no tiene medios financieros para construir la red eléctrica necesaria para llevar la electricidad a sus compradores. Por otra parte, Myanmar espera atraer más inversiones asiáticas para sus ricos recursos de gas y petróleo, a la vez que trata de quebrar el aislamiento creciente impuesto por EEUU, Gran Bretaña y Occidente. China, Japón, India y la República de Corea serían de importancia crucial para su estrategia energética.

La declaración energética de Cebú fue tal vez el primer paso hacia una agrupación naciente, con planes ambiciosos para el futuro. Habrá que esperar a la cumbre de Singapur para comprobar cómo se traslada la cuestión de la seguridad energética al nivel de acción e implementación, especialmente para los países de la ASEAN, que necesitarían buscar una política común de seguridad energética.

## **Los avatares del regionalismo en Asia**

La ASEAN y la EAS no son las únicas organizaciones regionales en el Lejano Oriente. Entre los diez miembros de la ASEAN y el grupo más amplio de 16 países de la EAS, descansa una exitosa agrupación funcional llamada ASEAN+3 -agrupa a la ASEAN más China, Japón y Corea del Sur-, que indudablemente contribuye enormemente a una cooperación entre los países y las economías asiáticas.

La ASEAN+3 tiene una importancia práctica en cuanto a labores de consultoría a través del sudeste asiático. Inicialmente establecida para asuntos de política exterior, política económica y financiera, este grupo ha facilitado la cooperación en varias áreas operativas, en una gama que va desde problemas laborales y de inmigración a cuestiones culturales y educativas, así como la gestión regional de enfermedades y epidemias (síndrome respiratorio

agudo severo y gripe aviar). Países claves como China, Indonesia y Malasia parecen estar privilegiando esta agrupación como el núcleo del sudeste asiático, por encima de EAS.

La Cumbre de Asia Oriental, lanzada en 2006 en Kuala Lumpur, perdió mucho brillo a lo largo de ese año, especialmente en comparación con la ASEAN +3. Algunos consideran que la EAS no es más que la ASEAN+6, mientras que otros la perciben como la ASEAN +3+3. Fue notable y muy significativa la rebaja de prioridad por parte de los dos actores clave en Kuala Lumpur, Malasia y China. Ellos eran entusiastas partidarios de la construcción de un bloque sudasiático para hacer frente a los retos que supone la UE y a un potencial bloque americano liderado por EEUU (incluyendo América del Norte, Central y Sur), cuyo despeque parece haber fracasado.

Pero cuando Japón presionó con fuerza por la inclusión de la India, Australia y Nueva Zelanda, China se replanteó su postura ante la EAS; y a su vez Indonesia (que vio inicialmente a la cumbre como un encuentro irrepetible) y Malasia temieron la dilución de la ASEAN +3 con la inclusión de estos tres países. En Cebú, la EAS se enfrascó en debates panregionales sobre la energía y la lucha contra el terrorismo; sin embargo, la iniciativa india sobre un área de libre comercio panasiático (con el respaldo de Japón) cosechó apoyos tras no lograr arrancar en Kuala Lumpur e incluso China le dio su “asentimiento calificado”. La incógnita es si la EAS emergerá eventualmente como un marco mayor de regionalismo panasiático o si será meramente un evento anual para el intercambio de un amplio espectro de perspectivas en la región de Asia-Pacífico.

Mientras tanto, se percibió claramente que la ASEAN +3 continuaría con su actual trayectoria, impulsando la cooperación funcional y las labores de consultoría entre los trece países originales. El peso político de China, junto al de Indonesia y Malasia (siendo este el último anfitrión), deja listo el escenario para que la ASEAN+3 ensombrezca a la EAS. Una de las diferencias más notables en Cebú, respecto al encuentro del año anterior, fue el acercamiento entre Beijing y Tokio; incluso hubo una cumbre trilateral entre China, Japón y Corea del Sur, la primera en varios años. Este nuevo estado de ánimo en el Asia nororiental debería relajar aún más las tensiones subyacentes en el interior de la ASEAN +3 y permitir una cooperación fructífera.

La EAS depende ahora de la presidencia de Singapur para hacer de ella algo más que un encuentro social anual. Como defensor incondicional de la cumbre, Singapur debería diseñar un camino más firme para ella, a la vez que sigan mejorando este año las relaciones chino-japonesas y chino-indias con la visita programada del primer ministro chino Wen Jiabao a Tokio en abril y la rumoreada visita del primer ministro indio Manmohan Singh a Beijing en la segunda mitad del año. Tales son los continuos avatares de las agrupaciones regionales de Asia -la ASEAN, la ASEAN +3 y la EAS-, mientras el continente reflexiona

sobre su propio futuro a partir de los mismos planteamientos que utilizó Europa veinte o treinta años atrás.

## **Visos de futuro**

En la actualidad, la ASEAN se encuentra en el umbral de sus propias reformas monumentales, en la medida en que busca transformarse y convertirse, en los próximos años, en una organización hecha y derecha, basada en los lineamientos de la Unión Europea. Sin duda, esta transformación será muy dura para la organización, ya que sus miembros más débiles están aún rezagados económica, social y políticamente.

Pero más allá de la ASEAN por sí sola, la cooperación energética parece haber sido el acervo más importante logrado hoy en día, después del punto de inflexión que supuso la cumbre de Cebú, sobre todo si despegara efectivamente en la próxima cumbre de Singapur en noviembre de 2007. También supone un importante paso en el camino de la ASEAN hacia un mayor regionalismo y una mayor integración por encima de la organización de diez miembros como tal. La ASEAN +3 podría ser el núcleo de una cooperación más operativa en el este asiático, mientras la EAS despegue simultáneamente a una escala todavía más amplia hacia un regionalismo panasiático, especialmente en el ámbito de la cooperación energética y en posteriores vínculos comerciales más poderosos, como podría ser un Área de Libre Comercio del Este Asiático.

# Una nueva carrera armamentística en Asia

*De la mano de la emergencia económica de Asia llega la creciente importancia de esta región a nivel geopolítico y armamentístico. Mientras los conflictos en el Medio Oriente centran la atención internacional, en Asia se conforma un nuevo escenario de alianzas y equilibrios de poder marcados por el crecimiento económico, viejos conflictos y las potencias nucleares que conviven en la región, y de cuyo poderío hizo recientemente ostentación Corea del Norte. China, India y Corea del Norte ocupan posiciones en el ranking de los cinco países del mundo que más gastan en defensa.*

El anunciado siglo de Asia ya está aquí.<sup>2</sup> Desde hace tiempo los gobiernos y habitantes de esta región vienen reclamando el justo lugar que les corresponde en el mundo. El 52% de la población mundial vive en esta zona que, no por casualidad, es el área de mayor crecimiento económico con un 7,5% desde finales de los años noventa. Tampoco es casualidad que en Asia se encuentren siete de los diez mayores ejércitos, si excluimos a Rusia, que reclama cierta parte asiática, y EEUU que sigue, de momento, siendo el principal actor en la región. En 2005, por ejemplo, China pasó a ocupar el primer puesto en el ranking de los países con mayor número de efectivos en sus Fuerzas Armadas con 2.255 miles de efectivos, seguido de EEUU con 1.474, India con 1.325, Corea del Norte con 1.106 y Rusia con 1.037.<sup>3</sup>

De los diez Estados más poblados del planeta, seis son asiáticos y el antiguo Raj Británico —India, Pakistán y Bangladesh— supera ya a los más de 1.300 millones de chinos que viven en la China continental, país que en 2050 verá cómo su vecino India le sobrepasa en más de 200 millones de personas.

Rafael Bueno es director del Diálogo Oriente-Occidente y director de Conferencias, Seminarios y Estudios de Casa Asia<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los comentarios expresados en este artículo son a título personal y no de la institución a la que representa el autor.

<sup>2</sup> Asia puede ser dividida en lo que comúnmente se acepta ya como las cinco "Asias" y que comprende: el nordeste asiático, el sureste asiático, el Sur de Asia, Asia Central y el Pacífico.

<sup>3</sup> Fuente: *The Military Balance*, International Institute of Strategic Studies. Varias ediciones.

Para entonces, Pakistán habrá doblado su población convirtiéndose en el Estado musulmán más poblado de la tierra, y con el conflicto de Cachemira con pocas posibilidades de haber sido resuelto definitivamente.

Además de la población, factor que está transformando la política internacional a nivel global, otra característica de la reemergencia de Asia es la dualidad de su situación. Por un lado, está el desarrollo económico de los dos grandes gigantes demográficos, China e India, y la solidez de Japón. Por otro, su situación política está condicionada por las necesidades económicas, que hacen que la geopolítica vuelva a ganar un protagonismo y una importancia en progresivo aumento. El nuevo posicionamiento de las potencias de la zona, y los conflictos todavía sin resolver pero que también tienden a transformarse, han hecho que la alarma de una posible carrera armamentista vuelva a ser escuchada.

---

**Ante una nueva racionalidad estratégica como la que ahora se plantea, cada Estado debe mantener relaciones múltiples lo que ha añadido una nueva complejidad a los intereses políticos, económicos y de seguridad de todos los actores en la zona**

---

Sin duda, los tres escenarios donde el contexto ha sido más inestable o potencialmente más peligroso, por las repercusiones que a nivel mundial tendría un conflicto armado, siguen siendo los mismos —el conflicto entre India y Pakistán, el estrecho de Taiwán y la península coreana—, pero ahora influenciados por la condición de que lo que sucede en otras partes del planeta, por muy alejadas que estén, tiene una conexión directa.

Las relaciones bilaterales en el este asiático han sido durante mucho tiempo imprescindibles para la paz regional y para la estabilidad. Ante una nueva racionalidad estratégica como la que ahora se plantea, cada Estado debe mantener relaciones múltiples, más allá de tener que posicionarse a un lado u otro de los antiguos dominadores —EEUU y la Unión Soviética—, lo que ha añadido una nueva complejidad a los intereses políticos, económicos y de seguridad de todos los actores en la zona.

La nueva situación geopolítica en Asia está marcada por varios factores. Entre ellos destaca, en primer lugar, el papel de China como emergente potencia regional y global y las implicaciones que ello conlleva. La reunificación con Taiwán y la propia política doméstica china ante sus numerosos problemas internos serán determinantes. En segundo término, la persistente inestabilidad en la península coreana con el cada vez más desarrollado programa nuclear norcoreano ha supuesto un antes y un después. La posición de Japón ante estos desafíos y la respuesta de India como nuevo actor global conforman un tercer elemento a

ser considerado. Finalmente, es importante seguir con detenimiento el cauce que toma la situación en Pakistán, cuya política ante el terrorismo internacional es esencial.

EEUU seguirá siendo el árbitro, nada imparcial, que garantice la paz y la prosperidad en la zona. Sin embargo, Washington tiene que redefinir su posición en Asia ante un escenario que ha cambiado radicalmente al mismo tiempo que justificar su política ante una opinión pública mundial cada vez más crítica con la intención estadounidense de crear una “pax americana”, y que ha fracasado estrepitosamente en Irak y Afganistán, y con el desafío de responder adecuadamente a la nueva amenaza que Irán y su programa nuclear representa para sus intereses.

Parece claro que las insurgencias regionales están bajo control, o al menos no han empeorado. E incluso los golpes de Estado, como ocurrió en Tailandia, se produjeron de forma relativamente pacífica y ordenada. Sin embargo, el factor que está contribuyendo a considerar que en el nordeste asiático existe una de las políticas más militaristas, es el problema de Corea del Norte. En sus declaraciones públicas, el Gobierno de Corea del Norte sigue utilizando su habitual discurso prebélico pero, gracias a la decisión de China de involucrarse activamente, se ha conseguido retomar la vía de la negociación a seis bandas en busca de una solución. Ante este escenario, la reunificación de las dos Coreas tendrá que esperar.

Las tensiones entre China y Japón han mejorado ligeramente desde la llegada del nuevo primer ministro japonés Shinzo Abe. Entre Seúl y Tokio parece que el discurso poco amigable también ha sufrido una evolución. El sudeste asiático aparenta estabilidad, y sus puntos de atención son el desarrollo económico y su posición estratégica entre la continuidad de su política con Washington y la búsqueda de fórmulas para poder acomodar dicha política a un nuevo acercamiento a China, cuya peso económico y político en aumento provoca su competencia con EEUU por tener una mayor influencia y status en la región de Asia Pacífico.

## La ascensión de China

El nuevo orden de seguridad en formación y la presencia de una nueva carrera armamentística hacen plantearse numerosas preguntas. La primera está relacionada con las intenciones de China y sobre si su reemergencia será más la de un Estado revisionista o simplemente tendrá un carácter limitado. ¿Querrá Pekín cambiar la estructura de poder y equilibrio actual? ¿Este cambio será tolerado por otras potencias como EEUU y Japón?

El segundo interrogante está relacionado con las aspiraciones a largo plazo de los líderes chinos. China puede ser una potencia emergente con limitadas ambiciones, pero

¿podrán éstas hacer que el antiguo “reino del centro” se transforme en una potencia revolucionaria con objetivos revisionistas que desafíen el orden regional o incluso mundial?

Se dice en China que “dos dragones no pueden vivir en una misma montaña”, y la montaña que tienen que compartir Pekín y Tokio puede que no sea lo suficientemente grande para que, a pesar de buscar lo que tanto reclamaba el líder chino Deng Xiaoping puntos en común (*common ground*), acaben por enfrentarse. El combustible del nacionalismo está impregnado a la población de ambos países. Mantener la llama del enfrentamiento, el rencor y el revisionismo histórico es una labor que tiene que ser compartida por ambos gobiernos.

La cuarta generación de líderes ha decidido mostrar al mundo que su posición en el sistema internacional es actualmente tan imprescindible como beneficiosa. La decisiva actuación de Pekín en el problema norcoreano confirma esta hipótesis. El desbloqueo actual de una situación que se encontraba ya en un callejón sin salida no hubiera sido posible sin la intervención enérgica de Pekín.

## El estrecho de Taiwán y el futuro de la reunificación china

El futuro del estrecho de Taiwán continúa siendo una incógnita que se va despejando a medida que la interdependencia económica entre ambos lados se hace cada vez mayor. No obstante, Pekín sigue aumentando su presupuesto de defensa al igual que reforzando su programa de misiles. De hecho, en 2004 China ocupó el segundo lugar detrás de EEUU —cuyos gastos en defensa supusieron 465 mil millones de dólares—, alcanzando los 62,5 mil millones de dólares, mientras que en 1995 había gastado 33 mil millones y en 1990 fueron 11,3 mil millones de dólares.<sup>4</sup>

Las relaciones con Washington siguen siendo estables, lo que hace que la situación en el estrecho siga bajo control. Falta por saber si el nuevo poder del Congreso estadounidense, y sobre todo la nueva presidenta de la Cámara Baja Nancy Pelosi, harán que el siempre espinoso tema de los derechos humanos en China vuelva a ocupar un lugar privilegiado en la agenda entre ambas naciones.

La campaña presidencial en Taiwán para las elecciones de 2008 comenzará pronto y, a medida que se aproximan los Juegos Olímpicos en Pekín, ambos lados intentarán aprovechar la situación en su propio beneficio: en el caso de China para la reunificación, y en el de Chen Shui Bian, presidente de Taiwán, para promover su agenda nacionalista para la isla,

---

<sup>4</sup> En el ranking de gastos de defensa a China le sigue Rusia, que en 2004 destinó 61,9 mil millones de dólares, y después Japón (45,1) e India (19,6). *Ibidem*.



que ve cómo el actual *statu quo* no podrá alargarse indefinidamente. En cualquier caso, el próximo decimoséptimo congreso del Partido Comunista chino y las elecciones presidenciales en Taiwán dominarán la agenda de ambas partes.

A pesar de la ausencia de conversaciones políticas entre Pekín y Taipei, la situación parece estable. El posible acuerdo para que turistas de la China continental puedan visitar Taiwán será sin duda un motivo de alegría tanto por el negocio que genere como por lo que significará como paso hacia adelante para la reconciliación. Quizá entonces los misiles chinos, que desde décadas llevan apuntando hacia el otro lado del estrecho, puedan ser retirados definitivamente.

## La península coreana

La realidad de la península coreana estuvo dominada a principios del año 2006 por las pruebas de misiles norcoreanos.<sup>5</sup> El 9 de octubre de 2006, después de continuas amenazas, Corea del Norte cumplió su palabra de convertir al régimen norcoreano en potencia nuclear a través de su primera prueba nuclear. Irónicamente, y probablemente no por coincidencia, la prueba nuclear se llevó a cabo el mismo día en el que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas nominaba al surcoreano Ban Ki-Moon como próximo Secretario General de Naciones Unidas.

Las consecuencias no se hicieron esperar. Naciones Unidas emitió una resolución sobre la imposición de sanciones, pero Kim Jong Il, máximo dirigente de Corea del Norte desde 1994, sorprendiendo a todos, decidió retomar las conversaciones a seis bandas, integradas por las dos Coreas, Japón, China, Rusia y EEUU. A partir de este momento, el líder norcoreano se consideraba en posición de proclamar que su país era ya “de facto” miembro del club nuclear. China se unió a la condenación de la comunidad internacional, que imponía algunas medidas punitivas contra el régimen totalitario norcoreano y donde se dejaba claro que la República Democrática Popular de Corea (RDPC) no podía ostentar el estatus de Estado nuclear al violar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNPN), y recordaba que debería abandonar sus programas de misiles balísticos así como las armas de destrucción masiva de una forma completa, verificable e irreversible.

Los cinco interlocutores de Pyongyang en el grupo que conforman las conversaciones a seis bandas pasarían entonces a jugar un rol diferente. Mientras Washington y Tokio buscaban el castigo contra Corea del Norte, Seúl decidió aliarse con Pekín y Moscú para buscar una solución más consensuada y menos dura contra Pyongyang. La sorpresiva decisión

---

<sup>5</sup> El 5 de julio de 2006 Corea del Norte llevó a cabo la prueba de siete misiles, incluido el Taepon Dong 2 (ICBM).

de Kim Jong Il de volver a la mesa de negociación y, sobre todo, el inesperado principio de acuerdo de comienzos de año para solucionar el problema nuclear en la península, abre las puertas a la esperanza para que una carrera nuclear pueda degenerar en el noreste asiático. Por el momento, se ha dado un primer paso, importante e imprescindible, para lograr la desnuclearización, aunque todavía está lejos de ser una solución definitiva.

## **El gran perdedor: Japón**

Para Tokio, la continua provocación de Corea del Norte, primero con sus pruebas de misiles y luego con la demostración nuclear, y el aumento del presupuesto de defensa de China, han hecho que el tabú del rearme y de un posible programa nuclear sea roto. La posibilidad de que exista "otra" potencia nuclear a sus puertas es percibida por Japón como una hipótesis poco aceptable pero con la que tiene que convivir. El resultado más inmediato ha sido el consenso sobre la necesidad de que se establezca una nueva postura respecto a la seguridad regional y sus desafíos, sobre todo aprovechando el reafirmado compromiso de Washington para defender a Japón bajo su "paraguas" nuclear.

---

**Para Tokio, la continua provocación de Corea del Norte y el aumento del presupuesto de defensa de China, han hecho que el tabú del rearme y de un posible programa nuclear sea roto**

---

Shinzo Abe, en su primer encuentro como primer ministro de Japón, le dejó muy claro al presidente estadounidense George Bush el compromiso de su país para reforzar la alianza entre ambos Estados, así como la necesidad de cooperar estrechamente para resolver los problemas de seguridad en la región. El presidente Bush, por su parte, manifestó, en un discurso televisado dos días después de la prueba nuclear norcoreana, que su Administración se comprometía a incrementar la cooperación en materia de defensa con sus aliados, incluyendo la relacionada con la defensa antimisiles para protegerse ante una eventual agresión norcoreana. Una semana después, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice viajó a Tokio para entrevistarse con el Primer Ministro y el ministro de Asuntos Exteriores, en cuyo viaje relató las acciones que Washington tomaría para apoyar a Japón bajo un eventual ataque norcoreano. Todo parece indicar que el problema norcoreano facilitará la cooperación en materia de seguridad entre Tokio y Washington.

La cooperación bilateral en temas como la defensa antimisiles y el reposicionamiento de las tropas estadounidenses en Japón seguirán siendo un elemento clave en las relaciones bilaterales de ambos Estados. Las nuevas iniciativas diplomáticas de Japón sugieren esa

creciente convergencia en los intereses entre ambos, tanto a nivel internacional como en la diplomacia regional, como bien demostró la visita del primer ministro Abe a la OTAN, en enero de 2007, pareciera que lanzando la idea de que la alianza entre Tokio y Washington es ya más global que regional.

## **El nuevo reposicionamiento de EEUU**

La situación en Oriente Medio y, sobre todo, la posición de Washington frente a los otros dos integrantes del “club del eje del mal”, han hecho que la política exterior del presidente Bush se reposicione. Además, el nuevo control del Congreso estadounidense por parte de los demócratas hará que toda su política sea examinada con lupa.

Hasta el momento, EEUU manifiesta el compromiso de mantener el actual acercamiento hacia China en lugar de la confrontación, y continúa su apoyo a Tokio, a Seúl y a los países del sureste asiático. Lo que es una realidad es la escalonada salida de las tropas estadounidenses en suelo de sus dos grandes aliados: Japón y Corea del Sur. El mundo ha cambiado y las prioridades de EEUU también.

## **La postura de Rusia**

Las políticas de proliferación de Corea del Norte y de Irán han conseguido que la voz de Rusia vuelva a ser escuchada como la de una gran potencia cuya participación es necesaria para la resolución de conflictos.

Todo lo relacionado con la seguridad energética y la creciente importancia de Moscú en Europa y Asia Central darán, a lo que queda del antiguo imperio soviético, una nueva dimensión a su posición en la escena geopolítica internacional, el cual, bajo su particular visión del mundo, se dirige hacia el caos y crisis continua. Para ello, el acercamiento hacia Pekín vuelve a ser crucial y los intercambios económicos, políticos, así como sus posturas comunes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, e incluso culturales, se están multiplicando.

## **El nuevo actor: India**

Al mismo tiempo que el mundo descubre la importancia de la emergencia de India en el sistema internacional, este Estado adapta su política exterior para poder confrontar los desafíos del siglo XXI y, al mismo tiempo, reclamar el status que piensa que le corresponde.

Durante mucho tiempo, India concibió con orgullo su papel de líder entre los países no alineados y se intentó erigir como el defensor de los países menos favorecidos y desarrollados. Sin embargo, desde hace unos años Delhi está expandiendo su visión estratégica sobre todo en Asia, y ha redefinido su propia definición de lo que significan sus intereses de seguridad.

En los dos últimos años las relaciones de India con los países del este asiático y, en especial, con EEUU han sido bastante activas. Sin duda, la firma del acuerdo sobre la cooperación en materia nuclear civil entre Washington y Delhi ha sido un acontecimiento sin precedentes. Los resultados que de este acuerdo se deriven para todo la región es algo que hay que seguir con detenimiento en los próximos años.

## **Balance de situación**

Ante el panorama actual, se puede ser optimista para un futuro mediano, sin embargo, quedan todavía muchos interrogantes por resolver a medio plazo que tienen que ver con hechos como el desenlace del problema nuclear norcoreano, pasando por el futuro de China y su relación con Japón, o la solución del conflicto en el estrecho de Taiwán, sin olvidar las elecciones presidenciales en EEUU y en Taiwán en el año 2008. De entre dichos acontecimientos destaca principalmente el futuro de Pakistán e India ante el conflicto de Cachemira.

La emergencia de China e India, la respuesta de Japón, la incertidumbre ante el futuro de Pakistán y la península coreana y la incógnita sobre la reacción de EEUU, que cuenta con cinco de sus siete alianzas de defensa mutua en Asia, han provocado la transformación de la seguridad en Asia. Como consecuencia de todos estos elementos, podría surgir una nueva estructura de seguridad estable y respetada, que dé respuesta a los problemas y desafíos que sin duda emergerán en un futuro próximo.

Paralelamente, los Estados del sureste asiático están intentando acomodar sus políticas, de la forma más positiva posible, tanto a EEUU como a China, cuya interdependencia económica y tecnológica sigue aumentando. Afortunadamente, una carrera armamentística no es algo que beneficia a la gran mayoría de los Estados por las consecuencias económicas y políticas que acarrearía. Ya solo resta confiar en el sabio juicio de los dirigentes políticos de una zona que puede convertirse en el centro del planeta.

# Guerra y paz en el sudeste asiático

*El sudeste asiático es una de las regiones del mundo con mayor número de conflictos armados y tensiones políticas, y donde se ensayan varias y novedosas iniciativas de paz. Sin embargo, más allá de la preocupación esporádica por determinadas organizaciones calificadas de terroristas (especialmente en Indonesia), el interés de la comunidad internacional hacia la región está más vinculado a su potencial económico y turístico o a los desastres de tipo natural (tsunami) o sanitario (gripe aviar) que a su delicada y compleja situación sociopolítica, que alberga numerosas demandas de independencia o autonomía (Filipinas, Tailandia, Indonesia, Myanmar), difíciles transiciones democráticas (Myanmar, Timor Oriental, Vietnam, Laos o Camboya), enfrentamientos de tipo comunitario y discriminación sistemática de determinadas minorías.*

La diversidad de esta región es enorme en cualquiera de las dimensiones que se contemplan. En términos históricos, la distintas tradiciones de colonización (británica en Myanmar, Malasia y Singapur; francesa en Laos, Camboya y Vietnam; holandesa en Indonesia; española y estadounidense en Filipinas; portuguesa en Timor Oriental) han tenido un gran impacto en la estructura social y económica, en la cultura política y en la vertebración territorial de cada uno de los países mencionados. Algunas de estas diferencias intrarregionales heredadas de la colonización se agudizaron tras el acceso a la independencia por los distintos alineamientos ideológicos durante la Guerra Fría, estando Myanmar o la antigua Indochina francesa en la órbita socialista y siendo Indonesia, Filipinas o Tailandia firmes aliados del campo capitalista.

La geografía física es muy fragmentada (conformada básicamente por la llamada península de Indochina y por dos archipiélagos de decenas de miles de islas) y variada (con “microestados” como Brunei, Singapur o Timor Oriental y países grandes como Indonesia, Myanmar o Tailandia), mientras

Jordi Urgell es investigador de la Escola de Cultura de Pau (Universidad Autónoma de Barcelona). Recientemente ha trabajado en el sudeste asiático sobre conflictos armados y los procesos de paz en la región

que la geografía humana y cultural se halla determinada por una gran complejidad étnica (grupos austroasiáticos y melanesios, con una importante presencia de comunidades europeas y euroasiáticas, además de un buen número de grupos indígenas), por grandes disparidades de desarrollo entre países (tanto en renta *per cápita* como en participación en la globalización) y por un rico mosaico religioso: a las religiones mayoritarias “de Estado” (budismo en Myanmar, Tailandia, Laos, Camboya, Vietnam o Singapur; islam en Indonesia, Malasia o Brunei; cristianismo en Filipinas y Timor Oriental) cabe añadir la sólida implantación de importantes comunidades hindúes, taoístas, sijs y animistas.

---

**A pesar de la idiosincrasia única de cada país y de las dinámicas y causas propias de cada caso, los conflictos y los procesos de paz que acontecen en la zona también presentan algunos elementos comunes y pueden leerse en clave regional**

---

Ante tal heterogeneidad y las fuerzas centrifugas que operan en la región, hay quienes plantean que la noción de sudeste asiático es una construcción intelectual de Occidente.<sup>1</sup> Este debate sigue abierto y, aunque algunos países se sienten partícipes de los “valores asiáticos” o la *umma*, lo cierto es que la identidad común de la región halla cierto fundamento en los altos niveles de cooperación política y económica intrarregional desde los años noventa, la firme voluntad de determinados gobernantes de forjar una tribuna y voz común en la escena internacional y, especialmente, el papel vertebrador que ha jugado la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).<sup>2</sup> Igualmente, a pesar de la idiosincrasia única de cada país y de las dinámicas y causas propias de cada caso, los conflictos y los procesos de paz que acontecen en la zona también presentan algunos elementos comunes y pueden leerse en clave regional.

## De la Guerra Fría a los conflictos identitarios

Tras el fin de la II Guerra Mundial, el sudeste asiático se convirtió en uno de los principales escenarios de la Guerra Fría, básicamente por la cercanía de China (¿fue el sudeste asiá-

---

<sup>1</sup> Amitay Acharya, *The Quest for Identity. International Relations of Southeast Asia*, Oxford University Press, Oxford, Nueva York, 2000.

<sup>2</sup> La ASEAN fue fundada en 1967 con el objetivo de promover el desarrollo económico, social y cultural y garantizar la paz y estabilidad de la región. Sus diez miembros son: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar. Ver sobre este tema en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Eric Teo Chu Cheow, “La ASEAN y los avatares de un regionalismo asiático”, pp. 109-116 (N. de la Ed.).

tico el patio trasero de China?), por la presencia de importantes grupos armados comunistas en Myanmar, Filipinas, Malasia y Tailandia, y por la regionalización de la guerra de Vietnam, tanto en su primera fase, entre 1945 y la derrota francesa de 1954 en Dien Bien Phu, como en la segunda, entre principios de los años sesenta y 1973, que enfrentó principalmente a las tropas estadounidenses y survietnamitas con las guerrillas comunistas de Vietnam del Norte (Viet Minh) y Vietnam del Sur (Viet Cong). Dicho conflicto provocó una intervención directa o encubierta de cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la consolidación de regímenes comunistas en los vecinos Laos y Camboya y la completa polarización de la región, pues los países que rodeaban a la antigua Indochina (Malasia, Filipinas, Tailandia, Indonesia y Singapur) trataron de contener el avance del comunismo y la expansión geoestratégica de China.

El fin de la Guerra Fría no sólo provocó la desarticulación de los poderosos grupos armados comunistas en Tailandia, Malasia o Myanmar, el inicio de la transición política y económica en Vietnam y Laos, o el fin de la ocupación vietnamita de Camboya (1979-1989), sino que también hizo visibles algunos conflictos identitarios con demandas de autonomía o independencia que hasta entonces habían quedado subyugados a la lógica de la Guerra Fría. Desde principios de los años noventa recobraron cierta resonancia internacional las tensiones autonomistas o secesionistas en Indonesia (especialmente Timor Oriental, pero también Aceh y Papúa Occidental), Filipinas (Mindanao y, a pesar del acuerdo de paz de 1986, la región norteña de Cordillera), Tailandia (las tres provincias meridionales de mayoría musulmana) o Myanmar (buena parte de los siete “estados étnicos”, especialmente en el caso de los shan y los karen). En estos conflictos, las organizaciones armadas, al contrario que las de tipo comunista, no luchan por la toma o la alternancia del poder o por la reforma de la sociedad o el modelo político, sino por la autodeterminación de un determinado colectivo o territorio. Así, la violencia no es de alcance nacional, ya que se circunscribe únicamente a las regiones para las que se solicita la autodeterminación.

## Conflictos verticales y horizontales

Esquemáticamente, la actual conflictividad armada en la región puede clasificarse en dos categorías principales. Los conflictos verticales son aquellos que enfrentan a un grupo armado de oposición y a los cuerpos de seguridad de un Estado. Aquí se incluirían las contiendas en Filipinas (Mindanao), Indonesia (Aceh y Papúa Occidental), Myanmar (guerrillas étnicas) y Tailandia (sur). Los conflictos horizontales son enfrentamientos comunitarios, alentados o no desde el Estado o desde determinados grupos armados, y pueden estar motivados por cuestiones ideológicas, identitarias o de recursos. Los más relevantes en los últimos lustros son las luchas entre las comunidades cristiana y musulmana en Sulawesi y Molucas (Indonesia), entre los indígenas dayak y los transmigrantes madureses en la región

Indonesia de Kalimantan y entre pueblos indígenas papúos y javaneses en la antigua Irian Jaya. Otros ejemplos son los ataques contra la comunidad china en Malasia o Indonesia, las tensiones sociales en los estados de Sabah y Sarawak (que integran la parte malasia de la isla de Borneo) o los enfrentamientos entre población musulmana (rohinga) y budista en Rakhine (Myanmar), que provocaron el éxodo de decenas miles de musulmanes al vecino Bangladesh.

Además de los conflictos verticales y horizontales, también se observan algunos contenidos territoriales y diplomáticos,<sup>3</sup> así como numerosas tensiones vinculadas a procesos de transición, que suelen ser de tres tipos. En primer lugar están las transiciones de modelo sociopolítico que afectan principalmente a los (¿antiguos?) países comunistas: Vietnam, Laos y Camboya. En este último, las tensiones asociadas al cambio de régimen también tienen que ver con la ocupación vietnamita y con la justicia, la verdad, la dignificación de las víctimas y la memoria histórica respecto del periodo de los Jemeres Rojos. En segundo lugar se sitúan las transiciones de democratización, que en Filipinas y Tailandia se produjeron en los años ochenta, y que son especialmente significativas en Indonesia y Myanmar. En el caso indonesio, la democratización que siguió tras la crisis financiera asiática y la caída de Suharto (1998) se vio acompañada de un periodo de gran convulsión social (protestas estudiantiles, ataques contra las comunidades chinas) y del estallido o resurgimiento de conflictos comunitarios (Sulawesi, Kalimantan, Molucas) o políticos (Aceh, Papúa Occidental o Timor Oriental). En Myanmar, las luchas por la democratización y contra la Junta Militar se remontan a los años setenta, aunque se intensificaron tras las masacres de 1988 y aún más tras los resultados de las elecciones de 1990, en las que la oposición obtuvo más del 80% de los escaños parlamentarios.<sup>4</sup> El tercer tipo de transición, más *sui generis*, alude a la independencia de Timor Oriental,<sup>5</sup> conseguida en el referéndum de 1999 y oficializada en 2002. Desde

---

<sup>3</sup> El principal conflicto territorial vigente en la región es la disputa entre China, Filipinas, Malasia, Taiwan, Vietnam y Brunei por las islas Spratley, situadas en el mar del Sur de China. En las décadas pasadas, la incorporación de Sabah y Sarawak (isla de Borneo) a Malasia provocó una airada reacción por parte del Gobierno de Filipinas (que históricamente había reivindicado la región y que, bajo la dictadura de Marcos, incluso planeó una tentativa de invasión) y un grave conflicto diplomático con la Indonesia de Suharto, que impulsó la llamada política de "confrontación" (*konfrontasi*) con Malasia. Actualmente, persisten algunas tensiones entre Camboya y Vietnam (por la ocupación de Camboya por parte de este último entre 1979 y 1989), entre Malasia y Tailandia (por el supuesto apoyo de Kuala Lumpur o de algunos de los estados norteños de Malasia a las insurgencias armadas que operan en el sur de Tailandia), entre Tailandia y Myanmar (por la presencia de centenares de miles de refugiados y migrantes económicos birmanos en territorio tailandés) o entre Indonesia y Singapur (por considerar Yakarta que Singapur ofrecía facilidades a dirigentes del grupo armado de oposición GAM).

<sup>4</sup> De hecho, los escasos esfuerzos que la comunidad internacional dedica a Myanmar están más orientados a la transición política (a través de la llamada Convención Nacional y del diálogo tripartito) y la liberación de Aung San Suu Kyi que al establecimiento de un sistema federal que colme las aspiraciones de los numerosos grupo armados étnicos que todavía operan en el país.

<sup>5</sup> Otro caso que pertenecería a esta categoría es la independencia de Singapur respecto de Malasia en 1965, sólo dos años después de su introducción en la Federación de Malasia. Para la mayoría de los autores, la principal causa de dicha secesión está en el miedo de Malasia a que la inclusión de Singapur (de mayoría china) pudiera alterar el equilibrio demográfico nacional (de mayoría malaya) y en la disconformidad de Singapur a aceptar determinados privilegios para la población malaia (a su vez minoritaria en la ciudad-estado).



entonces, el país más pobre de Asia enfrenta serios problemas de fragilidad institucional, viabilidad económica, seguridad fronteriza y desestructuración social, luchas intestinas por el poder o tensiones etnopolíticas entre las regiones orientales y occidentales, desembocando todo ello en un grave brote de violencia durante 2006.

---

## Los principales conflictos armados que se desarrollan en la actualidad se remontan a las décadas inmediatamente posteriores a las independencias obtenidas tras la II Guerra Mundial

---

### Conflictos prolongados

Aunque la mayor parte de los conflictos identitarios y por la autodeterminación fueron eclipsados y cooptados durante mucho tiempo por la confrontación ideológica y geoestratégica bipolar de la Guerra Fría, los principales conflictos armados que se desarrollan en la actualidad se remontan a las décadas inmediatamente posteriores a las independencias obtenidas tras la II Guerra Mundial. En algunas ocasiones, incluso, las contiendas armadas de la segunda mitad del siglo XX son sólo el último episodio de largas experiencias históricas de resistencia, como sucede en Aceh (que combatió contra el colonialismo holandés, el imperialismo nipón y el laicismo uniformizador de Sukarno), el sur de Tailandia (en rebelión desde que, a principios del siglo XX, el sultanato de Patani quedó dividido entre el reino de Siam, budista, y la actual Malasia, musulmana) o Mindanao (que combatió los intentos de colonización por parte de las tropas españolas y, hasta hoy, las Fuerzas Armadas filipinas).

La longevidad de estos conflictos, que a veces han trascendido a varias generaciones, expresa y a la vez alimenta su complejidad y sus dificultades de resolución. Sin duda, la continuación de la violencia durante décadas tiene un impacto devastador en la cohesión y la capacidad de incidencia política de las sociedades, provoca un cierto escepticismo y cansancio en la comunidad internacional a la hora de iniciar o acompañar procesos de resolución del conflicto y genera determinadas dinámicas en los grupos beligerantes (alejamiento o perversión de los objetivos políticos originales, emergencia de facciones y disidencias internas, necesidad de recurrir a actividades ilícitas para mantener el coste de las actividades armadas, distanciamiento del sentir mayoritario de la sociedad, tendencia a hacer de la violencia una forma de vida y sostenimiento económico y no un medio de consecución de objetivos políticos, reforzamiento de las opciones intransigentes o maximalistas, etc.). En definitiva, la perpetuación de la violencia desalienta a las partes afectadas, erosiona sus recursos e incentivos para alcanzar la paz y legitima algunas teorías que subrayan el carácter irresoluble de determinados conflictos.

## La construcción de naciones desde el Estado

Dada la enorme diversidad cultural de la mayor parte de los países del sudeste asiático, uno de los mayores retos de los Gobiernos de los recientemente independizados países asiáticos fue el forjamiento de entidades políticas que pudieran asemejarse y encajarse en el sistema de Estados surgido de la II Guerra Mundial. Tomando como modelo el Estado-nación europeo, los jóvenes Gobiernos poscoloniales se dieron a la labor, a través de varios procesos de homogeneización, de construir naciones desde el Estado con el objetivo de consolidar países políticamente estables y económicamente viables. Ello implicó, según el caso, la puesta en práctica de distintas estrategias de uniformización: centralización política, colonización demográfica, expolio económico, anexión territorial, represión militar, aculturación y etnificación, imposición educativa, conversión religiosa, etc. Los proyectos de “construcción nacional” se dieron por igual en el bloque comunista y capitalista durante la Guerra Fría, pues para ambos sistemas las lealtades grupales no cívicas o modernas (esto es, clánicas, étnicas, parroquiales) atentaban contra el individualismo del campo capitalista y contra el colectivismo del bloque comunista.

Como respuesta a tales proyectos de homogeneización (que a veces se concretaron en políticas de exterminio y desplazamiento masivo de población), varias minorías nacionales articularon en torno a su idiosincrasia movimientos de resistencia que exigían el respeto de sus derechos y hechos diferenciales, mayores cotas de autonomía o incluso la independencia, provocando ello muchos de los conflictos que se han dirimido en la región durante la segunda mitad del siglo XX y aún hoy en día.

## Politización de la etnicidad y la religión

En la mayoría de los conflictos, las partes beligerantes han recurrido a la politización de la etnicidad y la religión para movilizar a sus respectivas bases sociales, de modo que conflictos que originalmente pivotaban sobre elementos de inequidad, desigualdades horizontales y narrativas de “codicia y agravios” (*greeds and grievances*),<sup>6</sup> han acabado tomando un cierto cariz etnopolítico. En los cuatro países con mayores tensiones secesionistas (Filipinas, Indonesia, Myanmar y Tailandia), tanto los Gobiernos como las insurgencias armadas han apelado a la etnicidad y la religión para definir respectivamente al país y al grupo. Así, la imagen que se ha consolidado en el imaginario colectivo de muchas de las sociedades en cuestión y que se ha filtrado a medios de comunicación y académicos es la de un sur de Tailandia étnicamente malayo y mayoritariamente musulmán, en contraposición a un país

---

<sup>6</sup> Paul Collier y Hanke Hoeffler, *Greeds and Grievances in Civil War*, 2001, Oxford Economic Papers, 2004, Vol. 56, pp. 563-595

étnicamente tai y de confesión budista; un sur de Filipinas que se ha valido de una religión y una historia de resistencia común para aunar a los trece grupos etnolingüísticos de Mindanao y redefinirse como la nación moro (bangsamoro) con el fin de hacer frente a la colonización demográfica por parte de la mayoría filipina y cristiana; una región de Aceh que apela a la independencia histórica del sultanato de Aceh y a la singularidad del islam en la región y de la población acehní para reivindicar el derecho de autodeterminación ante una Indonesia eminentemente javanesa; o, finalmente, unas minorías étnicas (shan, chin, kachin, karen, karení, mon, arakan, etc.) que residen en las áreas periféricas de Myanmar y que se han organizado militarmente desde hace décadas para luchar contra la birmanización del Estado y exigir el reconocimiento de sus especificidades culturales (también de su confesión religiosa, no necesariamente budista) y el establecimiento de un sistema federal.

En suma, la etnia y la religión se han erigido en el sudeste asiático en las dimensiones identitarias que generan mayor adscripción y solidaridad grupal, animadversión hacia “el otro” y, por ende, movilización social y política de la población.

---

La etnia y la religión se han erigido en el sudeste asiático en las dimensiones identitarias que generan mayor adscripción y solidaridad grupal, animadversión hacia “el otro” y movilización social y política de la población

---

## Legados autoritarios

La lógica de la Guerra Fría y la existencia de conflictos internos que atentaban contra la integridad territorial de los nuevos Estados facilitaron la emergencia y consolidación de regímenes autoritarios de uno u otro signo. En la esfera comunista surgieron regímenes aislacionistas (la “vía birmana al socialismo” instaurada por Ne Win en Myanmar tras el golpe de Estado de 1962), genocidas (los Jemeres Rojos de Pol Pot, que provocaron la muerte de aproximadamente un cuarto de la población entre 1975 y 1979) o de inspiración soviética (el Pathet Lao en Laos o el Vietnam de Ho Chi Minh). Por otra parte, con el apoyo de Occidente, algunos dictadores (Sukarno en Indonesia, Marcos en Filipinas, varios militares golpistas en Tailandia) y férreos dirigentes (en Singapur o Malasia) trataron de combatir el comunismo, tanto en su acepción de enemigo interno (subversión del orden establecido) como de amenaza internacional (peligro de un efecto dominó regional).

El impacto de algunos de estos autoritarismos en los conflictos que actualmente acontecen en la región es doble. Por un lado, legitimaron el fortalecimiento de grupos armados de oposición, arrojando a miles de personas a sus filas gracias a las políticas de represión militar y discriminación económica y política. Por otro, enquistaron en las estructuras del Estado una visión centralista, unitaria y excluyente, un *modus operandi* altamente represivo en los cuerpos de seguridad y un legado de injerencia de las Fuerzas Armadas en las instituciones políticas del país.<sup>7</sup>

## Complejidad, atomización y faccionalismo

La gran complejidad del mapa de actores en los conflictos de la región se debe fundamentalmente a tres factores. En primer lugar, la proliferación de grupos paramilitares y grupos civiles de autodefensa que han intensificado y prolongado la violencia y han polarizado a la sociedad civil. En segundo lugar, la emergencia de un buen número de actores no necesariamente vinculados a las causas de fondo de la confrontación, como las organizaciones paradelinuenciales que obtienen réditos de la situación de caos y violencia y que, por tanto, están interesadas en su perpetuación. En tercer lugar, el alto grado de faccionalismo entre los grupos armados, sea por el efecto de las estrategias de cooptación y “divide y vencerás” de los respectivos gobiernos o por divisiones ideológicas, tácticas o de oportunismo en el seno de dichos grupos.<sup>8</sup>

La atomización de la violencia genera un gran impacto en la cohesión social porque introduce confusión sobre la autoría de la misma y, por tanto, un alto grado de desconfianza en el ámbito comunitario. La fragmentación del mapa de actores suele comportar un incremento de la violencia y de su letalidad, pues algunos de ellos no se sienten apelados por el derecho internacional humanitario y a veces su motivación gira exclusivamente en

---

<sup>7</sup> Ello es especialmente evidente en el caso de Indonesia, donde las Fuerzas Armadas se organizaron políticamente en el partido Golkar (el de mayor implantación territorial en todo el país, lo que le convirtió en el principal actor político), se erigieron en el garante de la integridad del Estado a través de la brutal represión de cualquier foco autonomista y aprovecharon su presencia en buena parte del territorio para tejer una enorme red de actividades económicas (la mayoría ilícitas) que permitió sufragar la parte de su costo no presupuestado por el Estado y enriquecerse personalmente.

<sup>8</sup> En Mindanao, el Frente Islámico Moro de Liberación (MILF) se escindió del Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF) a finales de los años setenta, mientras que algunos señalan que Abu Sayyaf hizo lo propio respecto del MILF a principios de los años noventa. En Myanmar, la guerrilla comunista se fragmentó en decenas de grupos armados independientes por las tensiones de tipo étnico surgidas en su seno a lo largo de los años ochenta. A su vez, de las principales organizaciones armadas étnicas han surgido facciones y escisiones, de modo que a principios de los años noventa Myanmar albergaba una treintena de grupos armados. En Tailandia, las organizaciones armadas históricas se han visto desbordadas por la emergencia de una nueva generación de insurgencias y por la aparición de grupos escindidos (como New Pulo respecto de Pulo). En Aceh, las tensiones internas en el Movimiento Aceh Libre (GAM) -especialmente entre la cúpula residente en Suecia y la comandancia local- se han explicitado en la presentación de candidaturas distintas en las elecciones regionales de diciembre de 2006.

torno a intereses personales y económicos. Por último, la proliferación de grupos armados con objetivos no necesariamente políticos y con estructuras y liderazgos no definidos genera graves problemas de interlocución que dificultan la resolución política y negociada del conflicto.

## La injerencia del terrorismo

En los últimos años, el sudeste asiático se ha erigido en uno de los puntos calientes de la llamada lucha global contra el terrorismo. A ello han contribuido algunos atentados de gran calibre (Bali, Yakarta, Manila) y la creciente certidumbre de que algunas organizaciones consideradas terroristas han utilizado escenarios de conflicto armado o de tensiones comunitarias para forjar nuevas redes y alianzas y provocar situaciones de caos y confusión que facilitan sus actividades. La injerencia de estas organizaciones en conflictos políticos o comunitarios se ha evidenciado con mayor claridad en Sulawesi,<sup>9</sup> Malucas,<sup>10</sup> Mindanao<sup>11</sup> y, tal vez en un futuro no muy lejano, en el sur de Tailandia.<sup>12</sup>

La inclusión del sudeste asiático en el mapa de la lucha antiterrorista tiene varias y funestas consecuencias para el desarrollo y resolución de los conflictos armados de la región. En primer lugar se produce la banalización del discurso, los objetivos y los métodos de grupos armados de oposición con metas netamente políticas. La calificación de terrorista que, con claras intenciones políticas, algunos de los gobiernos confieren a dichos grupos dificulta la interlocución y el diálogo con los mismos. En segundo lugar, la participación de la mayoría de los gobiernos de la región en la lucha global contra el terrorismo ha subyugado determinadas iniciativas de paz y diálogo a la misma y, sobre todo, ha alejado a la población de sus dirigentes, especialmente en Indonesia y Filipinas.<sup>13</sup> En tercer lugar, y más importante, el “secuestro” de conflictos políticos por parte de las mencionadas organizacio-

<sup>9</sup> International Crisis Group, *Indonesia Backgrounder: Jihad in Central Sulawesi*, 3 de febrero de 2004. En [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2500&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2500&l=1)

<sup>10</sup> International Crisis Group, *Weakening Indonesia's Mujahidin Networks: Lessons from Maluku and Poso*, 13 de octubre de 2005. En [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3751&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3751&l=1); International Crisis Group, *Indonesia: The Search for Peace in Maluku*, 8 de febrero de 2002. En [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1454&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1454&l=1)

<sup>11</sup> International Crisis Group, *Southern Philippines Backgrounder: Terrorism and the Peace Process*, 13 de julio de 2004. En [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2863&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2863&l=1)

<sup>12</sup> International Crisis Group, *Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad*, 18 de mayo de 2005. En [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3436&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3436&l=1)

<sup>13</sup> En Indonesia, el Gobierno ha enfrentado multitudinarias movilizaciones sociales por su cooperación con la Administración Bush. En Filipinas, EEUU tiene desplegados contingentes militares para colaborar con las Fuerzas Armadas del país en la lucha contra el terrorismo y en la persecución de Abu Sayyaf, lo que ha generado la suspicacia y las protestas de la población en Mindanao y en el archipiélago de Sulú.

nes incrementa la radicalización de los mismos, la polarización de las sociedades, la petrificación de las identidades y la letalidad de la violencia.

## ¿Conflictos olvidados?

Varios motivos explican la escasa atención que reciben los conflictos y los procesos de paz del sudeste asiático por parte de la comunidad internacional y los medios de comunicación,<sup>14</sup> como el hecho de que la mayoría de estos países se hallen en la zona intermedia del Índice de Desarrollo Humano, la no intervención directa de ninguna de las grandes potencias o la ausencia relativa de crisis humanitarias de enormes dimensiones, armas de destrucción masiva, Estados fallidos o recursos naturales abundantes de gran importancia estratégica para los países industrializados.

Además, muchos conflictos son de carácter interno y versan sobre peticiones de independencia, una cuestión altamente sensible y considerada de estricta competencia doméstica. Esto explica que las intervenciones de la comunidad internacional hayan sido escasas y de bajo perfil político. A modo de ejemplo, la organización regional ASEAN, que se fundamenta en la no injerencia en los asuntos internos de sus miembros, no ha jugado un papel relevante en las disputas analizadas.<sup>15</sup> Al contrario de lo que sucede en África, Naciones Unidas tampoco ha tenido una presencia destacada en la región más allá de su intervención en Camboya a principios de los años noventa,<sup>16</sup> la labor del Enviado Especial de la ONU en Myanmar<sup>17</sup> y la supervisión del referéndum de independencia de Timor Oriental en 1999 y el posterior despliegue de distintas misiones de apoyo al Gobierno. Tal vez sea precisamente el recelo que generó en los gobiernos regionales su papel en Timor Oriental lo que ha hipotecado la posterior intervención de Naciones Unidas en la resolución de conflictos por la autodeterminación. En tal escenario de bajo perfil diplomático internacional, cabe des-

---

<sup>14</sup> En Myanmar y Tailandia el ostracismo político y mediático es total, probablemente por las reticencias de ambos Gobiernos a injerencias externas. En Aceh, el conflicto no había recibido la atención de la comunidad internacional durante tres décadas, hasta que la catástrofe del *tsunami* movilizó a las ONG y los donantes y auspició la participación decisiva de la UE en las negociaciones de paz y en la implementación y supervisión del acuerdo. En Mindanao, el acuerdo de paz de 1996 entre el MNLF y el Gobierno estuvo sustentado por la Organización de la Conferencia Islámica. Las actuales negociaciones de paz con el MILF gozan de la facilitación del Gobierno de Malasia.

<sup>15</sup> Es ilustrativo que los países que participan en misiones de supervisión de acuerdos de paz o alto el fuego (*Aceh Monitoring Mission* en Aceh o *International Monitoring Team* en Mindanao) lo hagan a título individual y no como miembros de la ASEAN. También revela el bajo perfil político de la ASEAN en la resolución de conflictos de la región su política de *constructive engagement* con Myanmar, denunciada abiertamente por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

<sup>16</sup> Los oficios del Secretario General de la ONU desde 1989 cristalizaron dos años más tarde en los acuerdos de paz de París, que incluían el despliegue de la *UN Advance Mission for Cambodia* (UNAMIC). En 1992 se desplegó la *UN Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC).

<sup>17</sup> El principal cometido de Ibrahim Gambari, el desbloqueo del proceso de democratización a través de un diálogo tripartito, se ha visto obstaculizado sistemáticamente por la Junta Militar.

tacar sin embargo el activo papel de Malasia,<sup>18</sup> la discreta intervención de la Organización de la Conferencia Islámica<sup>19</sup> o el creciente interés de la Unión Europea.<sup>20</sup>

## El futuro y las oportunidades de la paz

Las posibilidades futuras de construcción de paz en el sudeste asiático enfrentan varias dificultades, como la complejidad y longevidad de los conflictos, su poca preponderancia en la agenda internacional o el peligro de que la presencia de organizaciones radicales y la lucha global contra el terrorismo contaminen y aborten iniciativas de paz.

No obstante, también hay motivos para el optimismo: a pesar de todo, en la práctica totalidad de los contextos analizados ha habido procesos de paz, sea en fase formal o exploratoria. En Filipinas existen conversaciones de paz avanzadas con el Frente Islámico Moro de Liberación (MILF) -con la facilitación de Malasia-, interrumpidas con el Nuevo Ejército del Pueblo (NPA), y un acuerdo de paz de 1996 con el Frente Moro de Liberación Nacional (MNLF); en Tailandia se dan contactos exploratorios entre las partes (con la intervención del ex primer ministro malasio Dr. Mahatir); en Aceh hay un acuerdo de paz (agosto de 2005); en Camboya, tras varios años de retraso, en 2006 se conformó un Tribunal Internacional (con activa participación de Naciones Unidas) encargado de juzgar a los Jemeres Rojos; en Laos, en el mismo año, unos 600 miembros del grupo étnico hmong (duramente represaliado por el Gobierno por su apoyo al ejército estadounidense en la guerra de Vietnam) abandonaron las selvas del centro del país y entregaron las escasas armas con las que venían librando una guerra de baja intensidad en las últimas décadas; y en Myanmar existen conversaciones interrumpidas e informales con el principal grupo armado (KNU), contactos no reconocidos oficialmente con varias organizaciones armadas y ofrecimiento de participación en la Convención Nacional a la quincena de grupos armados que firmaron acuerdos de alto el fuego durante los años noventa.

<sup>18</sup> El Gobierno de Malasia facilita actualmente las conversaciones de paz entre el Gobierno filipino y el grupo armado de oposición MILF. Además, ha desplegado contingentes en el *International Monitoring Team* en Mindanao y en la *Aceh Monitoring Mission* en Aceh. Finalmente, ha jugado un destacado rol en la incorporación de Myanmar a la ASEAN en 1997 y en el intento de superar el enfoque de *constructive engagement* de la organización hacia este país. Además, el anterior primer ministro malasio, Dr. Mahatir, ha facilitado contactos exploratorios entre el Gobierno de Tailandia y algunas de las organizaciones armadas que operaban en el sur del país.

<sup>19</sup> La Organización de la Conferencia Islámica auspició en 1996 el acuerdo de paz entre el Gobierno filipino y el grupo armado de oposición MNLF. Actualmente está desplegando esfuerzos diplomáticos para la revisión o plena implementación del mismo y ha enviado misiones al sur de Tailandia para conocer y posteriormente denunciar la situación de los musulmanes y los abusos por parte del Gobierno.

<sup>20</sup> La UE apoyó durante 2005 los esfuerzos diplomáticos del ex presidente finlandés Marti Ahtisaari en las negociaciones en Helsinki entre el GAM y el Gobierno indonesio y, después, lideró la *Aceh Monitoring Mission*. Además, ha insinuado cierto interés por la situación en Mindanao y ha liderado el debate público sobre el papel de la comunidad internacional hacia Myanmar con la adopción de una Posición Común.

En la actualidad, existen procesos de paz en el 58% de los conflictos armados mundiales y en un 80% de los conflictos no armados.<sup>21</sup> El que en el sudeste asiático las cifras sean aún más positivas debería incentivar todas las iniciativas, gubernamentales o no, que ayuden a que la paz consiga abrirse camino en medio de la guerra.

## **Radiografía de conflictos, tensiones y procesos de paz en el sudeste asiático**

### **Indonesia**

**Aceh:** El grupo armado de oposición Movimiento de Liberación de Aceh (GAM) declaró unilateralmente la independencia de la región en 1976 y, desde entonces, luchó contra las políticas de expolio económico (gas y petróleo) y represión militar del dictador Suharto (1965-98). Con el inicio de la democratización de Indonesia en 1998 se ensayaron dos intentos de resolución política del conflicto, pero no fue hasta después del tsunami de diciembre de 2004 (que devastó la región y provocó la muerte de unas 170.000 personas) cuando ambas partes entablaron en Helsinki unas conversaciones de paz que cristalizaron en un acuerdo de paz (agosto de 2005) que prevé una amplia autonomía para Aceh. La *Aceh Monitoring Mission* (integrada por países de la UE y del sudeste asiático) certificó el desarme del GAM y la retirada de buena parte de las Fuerzas Armadas indonesias de la región, y supervisó la incorporación del acuerdo de paz en el ordenamiento jurídico indonesio. En diciembre de 2006, un antiguo dirigente del GAM ganó las primeras elecciones regionales de la historia de Aceh.

**Sulawesi y Molucas:** Los enfrentamientos entre las comunidades cristiana y musulmana, agudizados por la injerencia de organizaciones radicales foráneas, provocaron desde 1999 la muerte de varios miles de personas y el desplazamiento masivo de población en ambas islas. A pesar de los acuerdos de paz de Malino (firmados en diciembre de 2001, para Sulawesi, y febrero de 2002, para Molucas), siguen registrándose incidentes de violencia de forma esporádica.

**Papúa Occidental:** La organización armada secesionista Movimiento de Liberación de Papúa (OPM) opera desde que, en 1969, las autoridades indonesias manipularan los procedimientos de una votación (*Act of Free Choice*) para anexionarse el territorio. En las últimas décadas también ha habido enfrentamientos comunitarios entre población

<sup>21</sup> Vicenç Fisas, *Anuario 2007 de procesos de paz*, Icaria, 2007.



indígena y transmigrantes javaneses, así como ataques contra personal e instalaciones de la transnacional extractora Freeport-McMoRan.

### *Filipinas*

El grupo armado comunista Nuevo Ejército del Pueblo (NPA), que actúa en la mayor parte de las provincias del país, lucha desde 1969 por una reforma profunda del sistema político, económico y social. Las conversaciones exploratorias de paz están interrumpidas desde 2005 por la falta de garantías de seguridad para el equipo negociador del NPA y por la inclusión del grupo en las listas de organizaciones terroristas.

**Mindanao:** Desde principios de los años setenta, varias organizaciones armadas musulmanas luchan por la autodeterminación de Mindanao, cuya estructura demográfica y económica se ha visto drásticamente afectada durante el siglo XX por la llegada masiva de colonos e inmigrantes, cristianos en su mayoría. El MNLF firmó un acuerdo de paz en 1996 que preveía la autonomía de algunas de las provincias de Mindanao. Una escisión del MNLF, el MILF, sigue luchando por el autogobierno de la nación moro, aunque desde 2001 mantiene un acuerdo de alto el fuego y se halla en negociaciones avanzadas (actualmente estancadas) con el Gobierno. En el archipiélago de Sulú, Abu Sayyaf (considerado un grupo terrorista con estrechos vínculos con Al-Qaeda) lucha desde hace lustros por el establecimiento de un Estado islámico.

### *Tailandia (sur)*

Durante la segunda mitad del siglo XX, varios grupos armados luchaban por la independencia de las provincias meridionales del país (de mayoría malayo-musulmana) y contra las políticas de homogeneización cultural del Gobierno de Tailandia, país de mayoría tai y budista. Desde principios de 2004 ha habido un incremento notable de la violencia, muy confusa en cuanto a autoría, causas y objetivos, y que hace temer a las autoridades un éxodo importante de población. El nuevo Gobierno instaurado tras el golpe de Estado de septiembre de 2006 ha iniciado contactos exploratorios con algunas organizaciones, pero no necesariamente con las responsables principales de la violencia.

### *Myanmar*

La dictadura militar (que gobierna desde 1962) se niega a ceder el poder a las fuerzas opositoras que, lideradas por Aung San Suu Kyi, obtuvieron más de un 80% de los

escaños en las elecciones de 1990. Además, desde los años cuarenta varios grupos armados de matriz étnica luchan por la independencia o autonomía de las regiones periféricas del país, donde reside la mayoría de los numerosos grupos étnicos no birmanos. Aunque durante los años noventa hubo 17 grupos armados que firmaron acuerdos de alto el fuego con el Gobierno, actualmente siguen activas una decena de organizaciones que luchan contra Rangún, principalmente desde la frontera tailandesa. La Junta Militar mantiene contactos secretos con algunas de ellas y conversaciones interrumpidas con el Unión Nacional Karen (KNU), el mayor grupo armado del país.

### *Timor Oriental*

Tras la retirada de las tropas coloniales portuguesas, Suharto ordenó la invasión de Timor Oriental en 1975. Desde entonces, el Frente Revolucionario de Timor del Este Independiente (FRETILIN) lideró un movimiento de liberación nacional hasta el referéndum de independencia de 1999, supervisado por la ONU y que aterrorizó a la población local por parte de milicias proindonesias. Durante 2006, Timor Oriental vivió el peor brote de violencia desde su independencia en 2002: el despido masivo de miembros de las Fuerzas Armadas culminó en enfrentamientos abiertos y actos de saqueo que provocaron el desplazamiento forzoso de entre un 10% y un 15% de la población, así como el despliegue de una fuerza internacional y la ampliación del mandato de la misión de Naciones Unidas en el país.

### *Camboya*

Existen tensiones políticas asociadas a las herencias del régimen de los Jemeres Rojos (1975-79) y a la invasión de Vietnam (1979), que puso fin a la dictadura genocida de Pol Pot.

### *Laos*

Parte del grupo étnico hmong, que padece la discriminación y represión del Estado por haber apoyado a las tropas estadounidenses durante la guerra de Vietnam, ha estado organizado militarmente en las últimas décadas, mientras que otros miles de personas han optado por el exilio (especialmente a Tailandia y EEUU). En 2006, algunos centenares de combatientes se rindieron ante las autoridades de Laos.

---

**Entrevista a Ernesto Laclau**

141

*Nieves Zúñiga García-Falces*

---

# Entrevista



# Entrevista a Ernesto Laclau: “Si se piensa en regímenes potencialmente totalitarios, no hay que hacerlo en el populismo sino en el neoliberalismo”

*Mientras para unos el populismo ha vuelto, para otros siempre ha existido. Mientras unos lo perciben como una amenaza al Estado democrático de derecho, otros lo consideran síntoma de democracia. De lo que no hay duda es que el populismo es un fenómeno político que no deja indiferente a nadie. Ernesto Laclau, reconocido teórico político a nivel internacional, profesor en la Universidad de Essex y en la Universidad de Nueva York, entre otras, lo analiza en su libro La razón populista (FCE, 2005). Desde un enfoque teórico basado en el postestructuralismo, influenciado por la teoría psicoanalítica de Jacques Lacan y alejado de la perspectiva sociológica, Ernesto Laclau cuestiona las tradicionales ideas sobre el populismo, y presenta una nueva óptica de análisis de este fenómeno de construcción de identidades colectivas que trasciende las ideologías y las fronteras geográficas.*

**Pregunta:** Al concepto de populismo, a menudo, le acompaña una carga peyorativa. A veces, incluso, es una idea temida. ¿Por qué cree que se ha denigrado al populismo?

**Respuesta:** Porque los sistemas políticos han tendido a valorar solamente aquello que se puede vehicular dentro de los canales establecidos. Aquello que crea una frontera externa con respecto al sistema del poder es sistemáticamente denigrado.

**P:** Generalmente la idea de populismo se asocia al pueblo y a una aversión a las élites económicas.

**R:** Sí, económicas o de otro tipo. Lo que el populismo trata de constituir es un esquema en el que los de abajo se enfrentan al sistema del poder. Y esto implica siempre que los de abajo son constreñidos por un sujeto antagónico.

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

El poder (que pueden ser élites económicas o de otra clase) implica un punto de referencia de adversario respecto a la constitución de los sujetos populares.

**P: Sin embargo, también hay populismos en el poder. Y existen populismos de izquierda, como el de Hugo Chávez en Venezuela, o de derecha, como el de Silvio Berlusconi en Italia. ¿Qué lugar ocupa la ideología en los movimientos populistas?**

**R:** Yo no creo que el populismo pueda asociarse a una ideología política determinada. El populismo es una forma de construir lo político. Siempre que los de abajo se consideran como exteriores al sistema y se oponen al sistema como forma establecida, existe el populismo. Pero la forma en que esa oposición se construye puede ser de izquierda o de derecha. Por ejemplo, el maoísmo era una forma de constituir al pueblo frente al poder tradicional. Pero, por otro lado, el fascismo también lo era. El populismo es un estilo de la política más que algo que se asocie a contenidos determinados.

**P: Entonces ¿la existencia del populismo depende de un contexto, un tiempo y un lugar determinado?**

**R:** Sí, desde luego que tienen que darse ciertas condiciones para que una ruptura populista tenga lugar. En mi libro he especificado estas condiciones, que se resumen en un hecho capital: una crisis del sistema institucional que conduce a una reconstrucción de las identidades políticas fuera de los aparatos políticos tradicionales. Populismo, en tal sentido, significa nuevas formas de identificación y la concentración de una pluralidad de demandas en esos puntos identificatorios. Una sociedad altamente institucionalizada se caracteriza, por el contrario, por una dispersión de demandas que no tienden a confluir en un punto único de ruptura.

**P: Uno de los calificativos peyorativos que se le han asignado al populismo es que es vago e indeterminado con respecto a su discurso y a los postulados políticos que sostiene. ¿Cuál es su opinión al respecto?**

**R:** Precisamente porque los símbolos populistas tienen que representar una multitud de demandas heterogéneas, tienen que ser vagos e indeterminados. Pero esa no es una debilidad sino la raíz de su eficacia política. Los símbolos de Solidarnosc (fundación sindical polaca fundada en 1980) en Polonia, por ejemplo, perdieron precisión cuando dejaron de estar exclusivamente ligados a las reivindicaciones de los obreros de los astilleros Lenin en la ciudad de Gdansk y pasaron a expresar las demandas de cambio de todo un pueblo.

**P: También se dice que el populismo es mera retórica. ¿Qué papel juega la retórica en la razón populista?**

**R:** La retórica no significa simplemente los adornos del discurso. En mi opinión, la retórica es un tipo de discurso en el cual la literalidad del sentido es puesta en cuestión. Un discurso es retórico cuando dice algo que no podría haber sido dicho literalmente. Mi argumento en el libro es que la retórica se refiere a la constitución primaria del sentido. No es simplemente un segundo sentido derivado. De esta manera, la retórica populista es constitutiva de lo político, no se trata solamente de algo que se añade a lo político desde afuera.

**P: En su libro decide partir de las demandas, y no del grupo, como unidad mínima de análisis, lo que implica concebir al populismo como forma de constituir la unidad del grupo y no como la ideología o el tipo de movilización de un grupo ya constituido.**

**R:** Pienso que ni en Europa, ni en América Latina, ni en ninguna otra sociedad actual, el grupo es un punto de referencia autoconstituido. En el siglo XIX la clase obrera era un grupo autorreferencial porque tenía una cierta unidad con unas características específicas: la gente pasaba muchas horas en la fábrica, tenía un cierto acceso a los medios de consumo, una participación en la sociabilidad general y vivía en ciertos barrios específicos. Después esta unidad inicial se empieza a dividir en un montón de demandas. Empieza a haber demandas de consumo que se disocian del lugar donde vive la gente, demandas culturales de distinto tipo y demandas salariales que empiezan a diferenciar distintos sectores.

Cuando se pasa a una sociedad post-industrial, las demandas sociales se refieren menos a una unidad apriorística que sería el grupo. Cuando eso ocurre la lógica social es distinta. Todas esas demandas hay que agruparlas en unidades de tipo diferente. Yo sostengo que existe la constitución de unidades populares a partir de una pluralización de demandas. Lo que yo llamo el pueblo, Hardt y Negri lo llaman la multitud. De alguna manera hay diferencias en las dos aproximaciones, pero las dos tratan de pensar en una heterogeneidad de demandas y en una unidad grupal que es el resultado de esa misma heterogeneidad.

**P: Usted sostiene que hay algunas alternativas u objetivos políticos que solo ha sido posible expresar a través de medidas populistas, y que el populismo es un elemento central de la democracia. Algunos autores, sin embargo, alertan sobre el peligro que supone el radicalismo de los movimientos populistas. ¿Cree que el populismo puede tener una evolución que derive en posturas totalitaristas?**

**R:** Para pensar en totalitarismo hay que pensar en regímenes que no construyan a un pueblo sino que pongan límites absolutos a la construcción de ese pueblo. Si se piensa en regímenes autoritarios, potencialmente totalitarios, en América Latina no hay que pensar en el populismo sino, por ejemplo, en el neoliberalismo. Para imponer esas medidas drásticas y antipopulares radicales se necesitaron dictaduras como la de Pinochet en Chile o Videla en Argentina. Ahí sí hay medidas de coartación radical de la libertad, pero no por los movimientos populistas.

**P:** En la actualidad, en América Latina, donde la democracia goza de escasa legitimidad por parte de la ciudadanía, se habla del resurgir del populismo. Especialmente en regiones como la andina, donde existe una gran inestabilidad política, fuertes crisis económicas e importantes movilizaciones sociales.

**R:** Por democracia se pueden entender dos cosas. Por un lado, está la forma liberal democrática en el sentido tradicional. Por otro, se entiende por democracia la expresión de la voluntad popular. A veces, la expresión de la voluntad popular se tiene que manifestar a través de formas que formalmente no son liberales.

En Europa, a comienzos del siglo XIX, liberalismo y democracia eran términos opuestos. El liberalismo era una forma parlamentaria de organización del poder completamente aceptada. Desde finales del siglo XVII en Inglaterra y de las monarquías en Francia, los regímenes liberales eran perfectamente aceptables. Por otro lado, democracia era un término peyorativo porque significaba el gobierno de la turba, es decir, el odiado jacobinismo. Fue necesario un largo periodo de revoluciones y reacciones para integrar en Europa estas dos dimensiones —lo liberal y lo democrático— en un discurso unificado.

En mi opinión, en América Latina esa integración nunca se dio. Por un lado estaban los regímenes liberales, que eran regímenes oligárquicos, fraudulentos, que desconocían la voluntad popular. Por otro, estaban las demandas democráticas de las masas. Pero dichas demandas no se podían canalizar a través de las formas políticas liberales. Entonces, en los años 20 y 30, se empezaron a conducir a través de las dictaduras militares radicales, y así surgió el “peronismo”, el “varguismo”, el MNR en Bolivia, entre otros. Ahí hay toda una expresión democrática popular que se sitúa fuera de las formas democrático-liberales. En los últimos veinte años en América Latina, las dos tradiciones han confluído tras las dictaduras militares violentas, que golpearon tanto a la tradición democrática popular como a la tradición liberal democrática. Hoy en día, los regímenes políticos latinoamericanos de una u otra manera tienden a integrar estas dos dimensiones por primera vez en la historia latinoamericana.



**P: ¿Piensa que el cuestionamiento de la democracia por parte de sectores tradicionalmente marginados que exigen reconocimiento y participación, como el movimiento indígena en Bolivia, Ecuador o México, tiene algo que ver con una “importación” de esquemas democráticos liberales externos que no han tenido en cuenta o no se han adaptado a la heterogeneidad social latinoamericana?**

**R:** Hay que distinguir entre liberalismo (respeto de las formas parlamentarias) y democracia (respeto de la voluntad popular). Hay sociedades en las cuales la voluntad popular se expresa a través de formas indigenistas. Esta expresión a través de formas indigenistas no necesariamente tiene que coincidir con el marco liberal. Puede darse a través de formas complejas. O puede darse una confluencia entre las dos formas. Lo que está pasando en Bolivia actualmente es una confluencia entre el modelo liberal y el modelo democrático.

**P: Pareciera que la crisis de representatividad y el fracaso de los partidos políticos tradicionales han favorecido el populismo ¿cómo resuelve el populismo el tema de la representación?**

**R:** Todo depende de cómo se conciba al proceso representativo. Cuando se trata de representar a intereses corporativos muy claramente definidos, la función del representante se reduce a transmitir una voluntad ya formada. Pero cuando se trata de masas poco estructuradas, que comienzan a participar en la esfera política, la función del representante es enteramente distinta: se trata, en primer término, de dotar a esas masas de una identidad de la que carecen, y para eso la palabra del líder es fundamental. Los movimientos populistas se inclinan por este segundo tipo de mecanismo representativo, que sin embargo no es menos democrático que el primero, ya que sin populismo no habría acción de masas.

**P: Usted hace referencia a las dicotomías resultantes de la “simplificación” del espacio político por parte del populismo y, en concreto, a la manipulación de conceptos. Esto me hace pensar en la división del mundo que hace George W. Bush entre “buenos” y “malos”, y en su manipulación de la idea de democracia y terrorismo para justificar determinadas acciones.**

**R:** Sí, Bush responde exactamente a la lógica populista. En los años treinta y cuarenta, los símbolos populistas en la tradición política estadounidense eran siempre de izquierdas. Todo el New Deal estuvo adaptado a eso. Y era el discurso del hombre de abajo frente al poder. En los años cincuenta y sesenta, ese discurso continuó siendo del hombre de abajo frente al poder, pero empieza a cambiar de signo. Los enemigos ya no son los monopolios, los ferrocarriles o el sistema bancario, como en el viejo populismo, sino que empieza a ser

la élite liberal ilustrada del este. Se mantiene toda la retórica populista pero el discurso empieza a ser un discurso claramente de derecha. Por ejemplo, en el discurso de George Wallace, o antes también en el de McCarthy, frente al hombre de abajo explotado lo que se opone son las élites liberales del este que establecen una alianza con todas las minorías raciales, sexuales y demás frente al estadounidense medio. Entonces se mantiene toda la retórica del estadounidense medio como el hombre de abajo, pero el discurso cambia de una ideología de izquierdas a una ideología de derechas. Y Bush viene claramente de esa matriz ideológica.

---

**En busca de un líder**

*Kenneth Roth*

---

149

# Derechos humanos



KENNETH ROTH

## En busca de un líder

*Un año más, la acción a favor de los derechos humanos por parte de los Estados ha quedado reducida al nivel discursivo de las buenas intenciones. En la práctica, las grandes potencias siguen entendiendo su prestigio en base a su poder económico o militar, y no como consecuencia de la coherencia dada por la traducción de la teoría sobre el respeto de los derechos humanos en una acción palpable sin distinción entre dentro y fuera de sus fronteras nacionales. ¿Será necesario un líder que abandere el verdadero respeto de los derechos humanos a nivel mundial para que el resto le siga? \**

¿Qué gobierno es hoy día el campeón de los derechos humanos? La voz potencialmente poderosa de Washington ya no resuena después de que el Gobierno de EEUU recurrió al uso de la detención sin juicio y del interrogatorio por medio de la tortura. La Administración del presidente George W. Bush podrá seguir promoviendo la “democracia” —palabra que utiliza para evitar que se traiga a colación el espinoso tema de los derechos humanos—, pero ya no le es posible abogar, con credibilidad, por los derechos que viola.

Kenneth Roth es director ejecutivo de Human Rights Watch (HRW)

Conforme la influencia de EEUU se debilita, la de China resplandece. Sin embargo, a China no se le puede considerar líder en derechos humanos. Su creciente poder económico ha incrementado su influencia global, pero en el mejor de los casos el país permanece indiferente a las prácticas de otros en materia de derechos humanos. Renuente a permitir el pluralismo político o el imperio de la ley en su propio territorio, Pekín pretende que los derechos humanos sean un asunto interno en sus negociaciones con otros en el exterior.

Rusia, con su persecución interna de voces independientes y su guerra sucia en Chechenia, va por el mismo camino perverso. Su objetivo parece ser la reconstrucción de una esfera de influencia, especialmente entre las nacio-

---

\* Este texto forma parte de la introducción del autor al informe anual 2007 de Human Rights Watch. El texto completo se puede encontrar en [http://hrw.org/wr2k7/essays/introduction\\_sp/2.htm](http://hrw.org/wr2k7/essays/introduction_sp/2.htm). Se cuenta con autorización para su reproducción. © 2006 Human Rights Watch

nes de la antigua Unión Soviética, aun cuando esto significa acoger tiranos y asesinos. Pretendiendo evadir las críticas, el presidente Vladimir Putin incluso llegó a descartar los derechos humanos calificándolos como “estándares artificiales”.

En este sombrío ambiente, la Unión Europea y las democracias emergentes del mundo podrían proveer fuentes potenciales de liderazgo en derechos humanos. Cada cual ha hecho importantes contribuciones, pero ninguna está actuando con la consistencia o efectividad que se necesita para llenar el vacío de liderazgo. Con la voz disminuida de Washington, hoy día la Unión Europea (UE) debería ser la más fuerte y efectiva defensora de los derechos humanos. Está fundada sobre principios de derechos humanos y aspira a la grandeza en asuntos globales. Pero conforme la UE lidia con una mayor membresía, está luchando mucho menos de lo que podría hacerlo. Su esfuerzo por alcanzar el consenso entre sus diversos miembros se ha tornado tan arduo que el resultado es apenas una tenue sombra de su potencial. Se suponía que la unión aumentaría la influencia de Europa. Por el contrario, cuando se trata de promover los derechos humanos, el conjunto ha sido menos que la suma de sus partes.

Las democracias de América Latina, África y Asia, algunas establecidas desde hace tiempo pero muchas nuevas e inseguras, han empezado a defender los derechos humanos en ciertas negociaciones internacionales. No obstante, a pesar de los momentos promisorios, estos gobiernos aún deben cooperar a través de las fronteras regionales para encontrar una voz común efectiva. Con demasiada frecuencia muestran una mayor alianza con sus bloques regionales que con los ideales de los derechos humanos, más solidaridad con dictadores vecinos que hacia la gente cuyos derechos se han comprometido a defender. Esta tendencia jugó un papel particularmente pernicioso en el nuevo Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el cual, lejos de mejorar a la desacreditada Comisión de Derechos Humanos, podría repetir sus decepcionantes prácticas, dañando así la credibilidad de todo el sistema de la ONU.

## **El coste de la inacción**

En la actualidad, cada gobierno parece tener una excusa preparada para ignorar los derechos humanos. En ocasiones, resuenan pronunciamientos de elevados valores morales desde capitales o embajadores ante Naciones Unidas, pero sin el seguimiento continuo necesario para un verdadero liderazgo o cambio. Los compromisos se ven dificultados por advertencias y el involucramiento por cláusulas de escape. Ya se trate de la falta de consecuencias punitivas para la campaña criminal de Sudán en Darfur, el requisito de consenso de la UE antes de emprender una acción colectiva, la proclamada deferencia de China a la soberanía nacional, la preocupación de Washington respecto a Irak y al terro-

rismo, o el sacrificio de los principios de derechos humanos en el mundo en desarrollo en aras de la solidaridad regional, las excusas para la inacción aplastan al imperativo de una acción decisiva.

Esta tendencia es deprimente, pero no irreversible. Si la brecha de credibilidad de Washington es la consecuencia temporal de una Administración particularmente alejada de la ley o un problema de largo aliento que durante años va a afectar a la postura de EEUU, ello dependerá, en parte, del nuevo Congreso —y de si éste repudiará los pasados abusos, si presionará por cambios políticos y se empeñará en que los responsables rindan cuentas—. Nadie se engaña pensando que tal cambio será fácil, cuando los artífices de esas violaciones todavía controlan el poder ejecutivo; aun así, esto es esencial si EEUU ha de redimir su manchada reputación como defensor de los derechos humanos.

---

### La fortaleza económica de China y Rusia refuerza su capacidad de resistirse a la escasa presión que se les dirige en cuanto al respeto de los derechos humanos

---

También se necesitará liderazgo para orientar a China y Rusia hacia un comportamiento más responsable. En buena medida, Pekín y Moscú son los beneficiarios de las bajas expectativas. Tendrán pocos incentivos para defender las normas internacionales en su propio territorio o en el exterior mientras apenas unos cuantos insistan en que deben hacerlo. Su nueva fortaleza económica —el retumbante mercado de China, las reservas de energía de Rusia— sólo refuerza su capacidad de resistirse a la escasa presión que se les dirige, a la vez de desalentar a otros gobiernos a siquiera ejercer tal presión. Por otro lado, el creciente programa de ayuda externa de China crea nuevas opciones para dictadores que antes fueron dependientes de quienes insistían en avances en el ámbito de los derechos humanos. Cambiar esta dinámica depende de que se trate a China y a Rusia como naciones que aspiran al liderazgo global —depende de insistir en que respeten los derechos humanos en el trato que dispensan a sus pueblos y sus pares, como también de llevarlas a rendir cuentas si no lo hacen—. Deben convencerse de que el camino hacia la influencia y el respeto no es a través de la crueldad y el bandolerismo, sino de una ciudadanía global responsable. Sin embargo, no se puede esperar que mejoren si el compromiso de otros gobiernos con los derechos humanos se vende tan bajo en aras de los contratos energéticos o las oportunidades de inversión.

En América Latina, si bien algunos países se han resistido activamente al escrutinio de los derechos humanos, otros han jugado un papel cada vez más importante en promover la aplicación de normas internacionales. Raros reflejos de esperanza pueden encontrarse tam-

bién en África y Asia. El mundo necesita un verdadero defensor de los derechos humanos proveniente del Sur; una nación que rechace el regionalismo espontáneo como un anacronismo, el retorno a una era en que los gobiernos autoritarios unían esfuerzos para evadir las presiones relacionadas con los derechos humanos. En la actualidad, cuando cada vez más gobiernos se postulan a elecciones periódicas y hablan en nombre de las aspiraciones de sus pueblos, sus negociaciones con otros gobiernos deberían ser orientadas por el interés hacia los mismos derechos que sus propios ciudadanos abrazan.

En lo que atañe a la Unión Europea, muchos de sus miembros reconocen la parálisis y están buscando soluciones. El experimento europeo ha contribuido a llevar paz y prosperidad a quienes tienen la suerte de vivir dentro de sus fronteras, pero la UE está fallando deplorablemente en su promesa como defensora de los derechos humanos en el mundo. Algunos de los cambios necesarios podrían ser relativamente sencillos e implementados con rapidez, como lo sería modificar las agitadas presidencias rotativas de seis meses de duración, de manera que sea posible una mejor acumulación de experticia y la búsqueda de estrategias a largo plazo. Otros cambios requerirían una transformación en las tradiciones y los malos hábitos; por ejemplo, hacer que las instituciones de la UE sean más transparentes a modo de minimizar la brecha entre los valores populares y la acción gubernamental. Algunos cambios son más fundamentales, como flexibilizar el requisito de unanimidad para la acción colectiva en el ámbito de los derechos humanos, a fin de permitir acciones más oportunas y efectivas en el mundo. Todos esos cambios requieren que los gobiernos de la UE reconozcan que el *status quo* refleja una inaceptable renuncia al liderazgo en tiempos en que las existencias de éste son peligrosamente bajas.

## Los desafíos de los derechos humanos

No hay una escasez de serios desafíos a los derechos humanos que exija un mayor liderazgo global efectivo. Apenas en septiembre de 2005, los gobiernos del mundo, en una declaración histórica, abrazaron la doctrina de “la responsabilidad de proteger” a las personas que enfrentan atrocidades masivas. Sin embargo, ese compromiso suena vacío cuando Darfur continúa siendo sinónimo de masacres, violaciones sexuales y desplazamiento forzado, mientras la comunidad internacional no ha sido capaz de producir más que resmas de resoluciones no implementadas de la ONU. La usual cobardía política cuando se trata de desplazamientos militares a fin de prevenir asesinatos masivos es responsable de una parte de la inacción, pero también ha habido muy pocas presiones sobre el gobierno sudanés para que acepte una verdadera fuerza de protección. Pronosticadamente, Jartum responde con rechazo a esa falta de firmeza.

Parte del problema es el hecho de que la invasión de Irak por EEUU y los tardíos intentos de la Administración Bush de justificarla como una intervención humanitaria, facilitaron



que gobiernos como el de Sudán hicieran oposición a un esfuerzo vigoroso para salvar al pueblo de Darfur. De igual manera, la promoción de la democracia, un objetivo medular de los derechos humanos, corre el riesgo de ser desacreditada porque la Administración la equipara con un cambio de régimen a través de la fuerza militar.

Al mismo tiempo, está bajo ataque la importancia de llevar a los perpetradores de masacres ante la justicia, sobre todo en Uganda, donde los asesinos están tratando de negociar la impunidad a cambio de poner fin a sus matanzas. El terrorismo —la peligrosa visión de que personas civiles pueden ser legítimamente asesinadas por fines políticos— continúa siendo aceptable en demasiadas partes del mundo. Irak ha degenerado en un masivo y sectario baño de sangre, siendo civiles las principales víctimas. Gobiernos que tienen despiadadas prácticas represivas imponen una enorme crueldad a sus pueblos en Corea del Norte, Birmania y Turkmenistán. Persisten dictaduras cerradas en Vietnam, Arabia Saudí y Siria. China empeora. Rusia y Egipto están persiguiendo a organizaciones no gubernamentales, en tanto Perú y Venezuela consideran medidas similares. Irán y Etiopía están silenciando a las voces disidentes. Uzbekistán aplasta el disenso con nuevo vigor a la vez que se niega a permitir una investigación independiente de su masacre de mayo de 2005 en su ciudad oriental de Andizán. En Zimbabwe, el presidente Robert Mugabe preferiría llevar a su país a la ruina en vez de tolerar una oposición política. La guerra civil se está reavivando en Sri Lanka, se intensifica en Afganistán, continúa en Colombia y amenaza con desatarse en Nigeria. Israel lanzó ataques indiscriminados contra el Líbano durante su guerra con Hezbollah, mientras que Hezbollah a menudo puso en la mira a ciudades israelíes sin ningún objetivo militar a la vista.

La institución intergubernamental dedicada a examinar estos problemas —el nuevo Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas— debe aún mostrar alguna mejora respecto de su débil antecesora, la Comisión de Derechos Humanos. Una obligación central del Consejo es presionar a gobiernos altamente abusivos para que cambien. Ello requiere de una serie de pasos graduales que pueden conducir al despliegue de monitores de derechos humanos o a la condena pública. Sin embargo, en una burla a los elevados principios de su fundación, hasta el momento el Consejo no ha criticado a ningún gobierno, excepto a Israel. Lo más que ha logrado hasta ahora es establecer un “diálogo interactivo” con investigadores de la ONU y planificar una “revisión de pares”, renunciando a su más poderosa herramienta —la condena colectiva por parte de los gobiernos miembros—. Esta falla podría

**El mundo  
necesita  
un  
defensor  
de los  
derechos  
humanos  
proveniente  
del Sur**

llevar a cuestionar si Naciones Unidas es capaz de defender las normas internacionales de derechos humanos. Los proponentes de las “coaliciones de anuentes” —la antítesis del ideal de estándares universales de la ONU— habrán ganado el control a menos que la situación sea remediada por gobiernos que apoyan los derechos humanos.

## ¿Dónde hay un líder?

Los gobiernos en todo el mundo siempre se verán tentados a eludir los derechos humanos, ya sea en el tratamiento de su propia gente o en sus relaciones con otros gobiernos. Si sus propios valores e instituciones no restringen a esos gobiernos, se requiere de presión externa. A aquéllos que sucumben a esa tentación se les debe obligar a pagar un precio hasta que los derechos humanos sean respetados en el territorio nacional y encuentren el lugar que les corresponde en la conducta de la política exterior.

Sin embargo, a menos que emerja un nuevo líder en estos tiempos de menor credibilidad estadounidense, los tiranos del mundo disfrutarán de rienda suelta. Tanto los miembros de la UE como los gobiernos democráticos del mundo en desarrollo han encontrado seguridad en las cifras, el alivio de ocultarse entre el resto cuando las cosas se ponen difíciles. Los gobiernos de la UE se repliegan detrás de las reglas de consenso; otros gobiernos democráticos se refugian en las redes regionales. Ninguna técnica para evadir las responsabilidades del liderazgo debería ser aceptada, sobre todo en tiempos en que China y Rusia están liderando principalmente en la dirección equivocada.

Es hora de trascender estas excusas. Un nuevo liderazgo en derechos humanos podría surgir de gobiernos visionarios del mundo en desarrollo, de una Unión Europea más ágil o, si el siguiente Congreso encuentra su voz, de un gobierno de EEUU que recobre sus ideales. De una u otra forma, los pueblos del mundo necesitan un liderazgo significativo en el ámbito de los derechos humanos. La urgencia de esta necesidad no debe ser subestimada, si los grandes compromisos de los tratados del siglo XX no han de sucumbir a la hipocresía y las promesas vacías del siglo XXI.

---

**Alianza de civilizaciones. Seguridad internacional y democracia cosmopolita** de Isaías Barreñada (coord.) 157  
*José Abu-Tarbush*

---

**La segunda Intifada. Historia de la revuelta palestina** de Miguel A. Murado 159  
*Rosa Meneses*

---

**Pueblos indígenas y derechos humanos** de Mikel Berraondo (coord.) 160  
*Leticia Casañ*

---



## ALIANZA DE CIVILIZACIONES. SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEMOCRACIA COSMOPOLITA

Isaías Barreñada (coord.)

Editorial Complutense e Instituto  
Complutense de Estudios Internacionales  
Madrid, 2006

237 páginas

Meses después de que el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, presentara su propuesta de Alianza de Civilizaciones ante la LIX Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2004, se celebró en la Universidad Complutense de Madrid un Encuentro Internacional que, bajo el título *Alianza de Civilizaciones. Seguridad Internacional y Democracia Cosmopolita*, reunía a un variado elenco de especialistas en la materia. Fruto de esa reunión es el libro que, con el mismo título, y bajo la coordinación de Isaías Barreñada, reúne las ponencias allí presentadas, facilitando, de esta manera, al público los debates sostenidos y las propuestas realizadas durante el mencionado evento.

En general, el propósito del presidente del Gobierno español es valorado de forma positiva por la mayoría de los autores; sin embargo, pese a ello, no faltan voces críticas e incluso escépticas respecto a dicho proyecto. El uso del término civilización es, precisamente, el que más críticas parece haber cosechado por su carácter impreciso y equívoco. No obstante, se reconoce que la promoción de una “alianza de civilizaciones” no sólo es diferente de la tesis del “choque de civilizaciones” de Samuel P. Huntington, sino incluso contraria al sentido pronosticado por ésta. Frente al ineludible conflicto entre el mundo occidental e islámico previsto en la versión de Huntington, la apuesta por una Alianza de Civilizaciones es la de tender puentes de diálogo, negociación y cooperación entre ambos mundos. Como señala el propio coordinador del texto, Isaías Barreñada: “El préstamo

terminológico pudiera dar a entender que comparte una base conceptual, y algunas de estas críticas se podrían extender a la Alianza de Civilizaciones; pero no es el caso, pues es meramente instrumental”.

De hecho, el carácter elástico del término civilización permite diversas lecturas, e incluso algunas opuestas. Así, por ejemplo, para Tariq Ali la civilización actualmente predominante es la capitalista, con su correspondiente alianza entre gobiernos, y de espaldas a sus respectivas sociedades o “pueblos”. Su definición de *civilización* es socioeconómica, de claros tintes marxistas, centrada en su sistema de producción y, por tanto, contraria, a la visión culturalista o esencialista de Huntington, anclada en la religión y, además, en una concepción muy estática e inmovilista de ésta. Ahondando en este debate, George Corm afirma que la civilización moderna no se asienta tanto en la religión como sobre sus ruinas.

A pesar de las diferentes perspectivas políticas y teóricas agrupadas en esta obra colectiva (donde, por otra parte, resultan inevitables ciertas reiteraciones), cabe advertir un denominador común en las diversas aportaciones, en concreto, la necesidad de analizar y evaluar las sociedades árabes e islámicas con las mismas herramientas conceptuales de las ciencias sociales empleadas en el estudio y evaluación de otras sociedades no occidentales. En suma, se rechaza los supuestos culturalistas para explicar lo que acontece en las sociedades y Estados del orbe árabe-musulmán y, en particular, en sus relaciones con el mundo occidental.

A partir de esta precisión terminológica, y de sentar las bases conceptuales desde las que se aborda el objeto de estudio en cuestión, se comprende mejor la reivindicación de la multicausalidad para explicar alguno de los fenómenos que más inquietan tanto a la ciudadanía como a los responsables políticos de ambos mundos. En este sentido, la violencia es analizada en su contexto, y no como un fenómeno aislado ni, mucho menos, vinculado a oscuras fuerzas del “mal”; tampoco aparece asociada con una

determinada cultura o religión. Por el contrario, se advierte su presencia en muchas otras circunstancias históricas, procesos políticos y socioeconómicos. Del mismo modo, se observa una creciente instrumentalización de la religión con fines geopolíticos que, pese a las apariencias mediáticas, no es consustancial al islam, sino que forma parte de una tradición mucho más amplia, ejercida desde el poder o desde la movilización frente a éste, de la que no escapa la política exterior de las grandes potencias occidentales, precisamente. La creación de la conservadora Organización de la Conferencia de Estados Islámicos frente a la más nacionalista Liga de los Estados Árabes durante la Guerra Fría es un claro ejemplo de ello.

En esta misma línea, el concepto de seguridad es ampliado mucho más allá del tradicional binomio político-militar o, igualmente, del denominado "poder duro". La seguridad no puede asentarse únicamente sobre la fuerza, no al menos de manera duradera y estable. Requiere de otros ingredientes tan imprescindibles como el consentimiento o la legitimidad. De ahí que, para la mayoría de los autores, la seguridad debería de aparecer necesariamente asociada al desarrollo, el buen gobierno y la democracia, como sostiene Nader Fergany; sin olvidar, por último, pero no menos importante, el fin de las injerencias y ocupaciones militares extranjeras en la región. Que algunas de estas intervenciones militares se hayan justificado para imponer la democracia no deja de ser una contradicción en sus propios términos, máxime si sus consecuencias son guerras interestatales o intraestatales, como señala Daniele Archibugi en uno de los textos más ilustrativos sobre la democracia cosmopolita y su promoción por medios más pertinentes y coherentes.

No menos presente en las preocupaciones de los autores está el temor de que la propuesta de una Alianza de Civilizaciones no tenga mayor impacto político que el meramente discursivo. Por lo que muchas de sus aportaciones tienen un alcance más modesto, centrado en aspectos concretos, pero con una apreciable

rentabilidad a medio y largo plazo. En este empeño por dotar a dicha propuesta de una orientación más práctica, se apuesta por una creciente implicación de la sociedad civil en su acepción más amplia, así como la promoción de programas de intercambio cultural en el que, a su vez, esté muy presente la traducción, la educación y los medios de comunicación en esas claves de interculturalidad, y sin visiones jerarquizadas de una cultura u otra. Obviamente, estas propuestas de alcance más intermedio son acompañadas por otras mucho más ambiciosas que, en el espacio árabe y musulmán, exigen el respeto a los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la democratización; y, en el espacio internacional, reclaman el refuerzo del multilateralismo, del Derecho Internacional y de las Naciones Unidas.

Como se puede observar, todos estas inquietudes y problemas expresan una naturaleza política y económica (no religiosa), de alcance transnacional (y no circunscrito sólo al mundo islámico). De ahí que no falten propuestas que reivindicquen el carácter universal de la Alianza y que ésta sea también una alianza no sólo de actores (estatales y no estatales), sino principalmente de propósitos concretos: "por la democracia, la paz y el desarrollo sostenible", como sugiere Andrea Amato. En cualquier caso, es de temer que el principal escollo que encuentre la Alianza de Civilizaciones para llegar a buen puerto no sea el de su concreción, pues propuestas no faltan, sino más bien el déficit de voluntad política en la sociedad internacional.

*José Abu-Tarbush*

Coordinador del Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán

## LA SEGUNDA INTIFADA

Historia de la revuelta palestina.

Miguel A. Murado

Ediciones del Oriente y del Mediterráneo

Madrid, 2006

395 páginas

Oslo fue el culpable directo del estallido de la segunda Intifada. Esta es la conclusión que se respira en el libro *La segunda Intifada. Historia de la revuelta palestina*, de Miguel A. Murado. Una obra que ofrece una visión de conjunto para permitirnos analizar esta etapa del conflicto palestino israelí, frente a la realidad fragmentada y desconectada que nos presentan los medios de comunicación, que nos impide ver más allá de la violencia diaria pero que es, por otro lado, inevitable. La violencia no es el conflicto, sino una consecuencia de él, un síntoma. El ruido constante del día a día no permite la reflexión y eso es precisamente lo que ha querido provocar Murado con este libro escrito en clave de historia.

El ensayo responde a preguntas, hunde mitos y nos brinda una visión histórica del proceso político palestino, sin restar atención a los cambios en la política israelí. Todo ello lo hace el autor de una manera lúcida, objetiva y minuciosa que adquiere tintes incluso de cierta frialdad y distancia. Murado ha querido “diseccionar dos cadáveres” con este libro, lo que inviste a la obra de un carácter anatómico-forense. Y es que, según las propias palabras del autor, el libro realiza una “autopsia” en una especie de “CSI-Ramala” en el que se examinan los restos inertes del proceso de paz y de la Intifada. “En cuanto al proceso de paz, nos encontramos con un asesinato en serie, por las múltiples propuestas que fracasan. Nunca, en ningún conflicto, se ha empleado tanta energía diplomática”. El autor sostiene que el Proceso de Oslo es el “culpable directo de la segunda Intifada”. Se trata de un proyecto “mal diseñado, con una falta de compromiso de la comunidad interna-

cional y de Israel” que llevó al derrumbe de la Autoridad Nacional Palestina, pues contenía en sí el germen de su ineffectividad.

El otro cadáver sometido a examen es la segunda Intifada, cuyo detonante fue la frustración de los palestinos. “Como todas las revueltas, la palestina tiene una parte organizada y una parte caótica”, señala Murado. Con el estudio de los acontecimientos durante este periodo, se ejemplifica todo el conflicto. El ensayo de Murado se sitúa en un análisis secular y político del conflicto, porque ésta es su naturaleza.

El escritor ha aprovechado su experiencia personal en los territorios palestinos y su conocimiento de la realidad de la región. Nacido en Lugo en 1965, Miguel A. Murado es uno de los escritores gallegos más importantes, con una destacada obra de ficción, ensayos y documentales. Además, Murado es historiador y periodista especializado en temas de Oriente Medio. Actualmente es analista de política internacional en el diario *La Voz de Galicia*. Como periodista ha cubierto los conflictos de los Balcanes y Palestina. Allí vivió durante cinco años; los primeros, trabajando para Naciones Unidas en Ramala y los últimos, ejerciendo como corresponsal para la agencia Europa Press y para el diario *El Mundo*.

El autor sabe de lo que habla y lo demuestra en cada frase. El capítulo más trepidante es el que describe el asedio israelí a la Muqata (los cuarteles generales de Yasir Arafat), en marzo de 2002, y el ataque del Tsahal sobre el campo de refugiados de Yenin en los primeros días de abril de ese mismo año. Murado describe meticolosamente lo que allí ocurrió, manejando sabiamente las fuentes. El Ejército israelí dejó el campo literalmente reducido a escombros y la lucha no se detuvo hasta el 12 de abril, “con la muerte del último combatiente de Yenín”. “Conscientes del efecto que iba a tener sobre la opinión pública la difusión de las imágenes de la devastación de Yenín, las autoridades militares mantuvieron el campo cerrado a las organizaciones humanitarias y a los periodistas hasta cinco días después del término de los comba-

tes. Presumiblemente, esos cinco días se emplearon para retirar los cadáveres de las calles y hacer lo más presentable posible la escena de destrucción”, relata el autor. Murado se ocupa aquí de desentrañar los misterios de la llamada “polémica de las cifras”, ocasionada por el secretismo de los militares israelíes, que acrecentó las sospechas de que lo que ocurrió allí era especialmente grave, dados los testimonios que brindaban los refugiados. Se inició una batalla por las cifras que ocultaba sin duda intereses propagandísticos. Finalmente, según el detallado y argumentado análisis de Murado, murieron 23 soldados israelíes y al menos 66 palestinos. De ellos, la mitad eran civiles que hallaron la muerte aplastados en sus propias casas al paso de las excavadoras blindadas israelíes. Fue “en aquel entonces la mayor mortandad sufrida por los palestinos en un solo día y un solo lugar en al menos 30 años de conflicto”, señala el autor. Unas cifras, por tanto, nada baladíes.

La elaboración y el ocaso de la Hoja de Ruta, la caída en desgracia de Arafat y su muerte, el fin de la era Sharon y la crisis del movimiento nacional palestino son también objeto de análisis y crítica a lo largo del ensayo y constituyen elementos esenciales para calibrar la situación actual, donde el hundimiento de la estructura de la Autoridad Nacional Palestina es evidente y va parejo al desmoronamiento del partido oficialista Al Fatah, enfrentado por las armas con sus propios compatriotas de Hamas, el alter ego islamista de la OLP.

Al acabar el libro se produce una sensación desesperante. Ya se anuncia al leer los títulos de los capítulos, donde aparecen apartados como “Falsas esperanzas”, “Fiasco” o “Devastación”. El regusto amargo que nos deja su lectura lo provoca la historia que en él se desgrana. Y, al final, uno se da cuenta de la capacidad del conflicto para engullir cualquier solución que se haya planteado en su medio siglo de ebullición, como apuntó José María Ridao a propósito de este ensayo. Miguel A. Murado concluye su libro evidenciando el triun-

fo de Israel, por la sola fuerza bruta, sobre los palestinos. Esa victoria constatada, dice el autor, hace ya inviable la solución de dos Estados, uno israelí, otro palestino, en esta tierra. Para él, la única vía es la creación de un solo Estado en el que ambos pueblos vivan en armonía. Pero para eso, harán falta nuevas transformaciones y derivas históricas.

*Rosa Meneses*  
Periodista del diario *El Mundo*  
especializada en Oriente Próximo

## PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS HUMANOS

Mikel Berraondo (coord.)

Universidad de Deusto,  
Bilbao, 2006

690 páginas

La presente compilación de artículos coordinada por Mikel Berraondo se encuentra enraizada en el “Programa de formación en derechos humanos para pueblos indígenas de América Latina”, iniciado por el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto hace ya más de seis años. El manual, que contiene artículos de veintiocho autores distintos, especialistas de reconocido prestigio, se ha convertido en un referente de consulta para el trabajo diario en las distintas áreas temáticas relacionadas con los derechos humanos de los pueblos indígenas. Los artículos se distribuyen en siete bloques temáticos distintos, interrelacionados entre sí, articulados en torno a un mismo eje central.

Ahora bien, ¿por qué unos derechos humanos específicos de los pueblos indígenas? Tal como se explica en el manual, si se especifican los derechos humanos para un grupo determinado, ello se debe al hecho de que a los miembros de este grupo, a causa de la condición que les identifica, les han sido negados unos dere-



chos que tienen fundamentalmente en cuanto humanos. Así, se afirma que incluso los derechos humanos más comunes aún no son disfrutados en su plenitud por los pueblos indígenas. A lo largo de los años, los pueblos indígenas han sido discriminados en sus respectivas sociedades nacionales. Han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, y se les ha impedido ejercer su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses.

Y pese a la gran diversidad de pueblos existentes -5000 pueblos diferentes y más de 370 millones de personas repartidas en setenta países de los cinco continentes, según datos del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas- la gran mayoría sigue compartiendo una problemática común referente a la violación, falta de reconocimiento y aplicación efectiva de los derechos que les son inherentes. Es por ello que los pueblos indígenas se han convertido en grupos altamente vulnerables.

Aún así, en las últimas décadas, los derechos de los pueblos indígenas están empezando a asumir un lugar en el derecho internacional de los derechos humanos. Esta evolución normativa ha venido acompañada de una serie de acciones en el ámbito de las organizaciones internacionales que ha reforzado la visibilidad de los pueblos indígenas. Sin embargo, a pesar de esto, la gran mayoría de los pueblos indígenas está sometida a unas condiciones de exclusión social y de pobreza tales, que su situación repercute negativamente tanto en el proceso de desarrollo de los países en que viven, como en sus posibilidades de auto-desarrollo.

El manual refleja perfectamente esta situación. De hecho, se considera que cubre un hueco no cubierto hasta ahora en el ámbito de los derechos humanos de los pueblos indígenas, ya que aborda todas las temáticas específicas en esta materia, e intenta aportar soluciones, tanto desde el rigor académico como desde la realidad del ejercicio práctico y el trabajo dia-

rio, para conseguir el ejercicio efectivo de derechos. Del libro cabe destacar, en primer lugar, la magnífica introducción escrita por Rodolfo Stavenhagen, Relator especial de la ONU sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, que aborda el largo camino recorrido por los pueblos indígenas en el reconocimiento de sus derechos. Su artículo plantea que si bien los indígenas como individuos tienen todos los derechos humanos individuales ya garantizados a nivel internacional, estos no pueden ser plenamente disfrutados si no son también reconocidos los derechos colectivos. Este es un problema al cual se refieren otros muchos autores a lo largo del manual.

De especial interés resulta el artículo de Norma Vázquez, encuadrado en el área “Dinámicas sociales y movimientos indígenas”, sobre la forma de entender la relación entre mujeres y hombres en el mundo indígena. La autora describe la compleja situación que plantean términos como dualidad y complementariedad, por los cuales el hombre y la mujer no se conciben como entidades polarizadas, sino como contrarios complementarios; por lo tanto, la armonía entre ambos se considera fundamental para el desarrollo histórico y social de una comunidad.

El bloque temático referente a “Dinámicas políticas y pueblos indígenas”, contiene tres artículos que describen la evolución de los derechos de los pueblos indígenas, principalmente en América Latina. Bartolomé Clavero, por ejemplo, se centra en estudiar el trato dado en las constituciones latinoamericanas a estos derechos durante décadas: desde los primeros textos constituyentes que ignoraban totalmente la presencia y fronteras de los pueblos indígenas, hasta el reconocimiento del principio de igualdad entre culturas o de las lenguas indígenas.

Siguiendo la línea iniciada en el bloque anterior, en la parte “Derechos Indígenas” varios autores abordan y describen cuáles son estos derechos específicos inherentes a los pueblos

indígenas. Entre ellos se incluyen el derecho a la propiedad sobre las tierras tradicionales; el derecho a ser consultados como grupos sociales a través de sus propias instituciones representativas; el derecho como grupos a mantener sus propias instituciones y costumbres; los derechos medioambientales, o el derecho a la autodeterminación. El manual también incluye, en el área temática “Naciones Unidas y otros sistemas”, un artículo que explica todos los pormenores de la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -en la actualidad único instrumento jurídico que regula la protección de los derechos de los pueblos indígenas-, ratificado recientemente por España.

El último de los bloques, “Conflictos y Pueblos Indígenas”, muestra de la mano de Carlos Deocón una visión crítica de los mecanismos de resolución y su aplicabilidad en los conflictos surgidos entre los pueblos indígenas y los Estados. Pero también trata cuestiones tales como las situaciones de emergencia y pobreza indígena, o el derecho penal indígena.

La publicación del manual, por otro lado, coincide con la especial preocupación que la cooperación española está mostrando en los últimos años por la situación de vulnerabilidad -denunciada en los distintos artículos- en la que se hallan los pueblos indígenas. Por ello, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 asumió la especificidad de la cooperación con los pueblos indígenas y adoptó la decisión de actualizar la estrategia que se había aprobado en 1997, para incorporar los principios que están establecidos en los instrumentos internacionales suscritos por España, y que contienen referencias concretas para la definición y aplicación de políticas de cooperación con pueblos indígenas.

La *Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas* (ECEPI), elaborada recientemente, tiene pues como objetivo contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular sus propios procesos de desarrollo social, económi-

co, político y cultural. Para el logro de este objetivo se han configurado una serie de principios básicos en el marco de la Estrategia, que deberán ser utilizados en sus acciones por todos los actores de la cooperación española. Estos principios se refieren, concretamente, a la necesidad de tener en cuenta ciertos conceptos como la auto-identificación; la vinculación entre identidad y cultura de los pueblos indígenas con el control efectivo de sus tierras; el derecho al autodesarrollo, o el derecho al consentimiento libre, previo e informado. Y para poder ejecutar la Estrategia diseñada, la cooperación española cuenta con una unidad especializada: el Programa Indígena que, en la actualidad, desempeña diversas funciones, aunque la principal es la de coordinar y articular las intervenciones de cooperación para el desarrollo de los pueblos indígenas que realizan las diferentes unidades de la Agencia Española de Cooperación Internacional y los diversos actores de la cooperación española.

Por lo tanto, dado el momento actual, el manual elaborado por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto es un instrumento más que necesario para todas aquellas personas que quieran iniciarse, por estudios o trabajo, en el ámbito de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Si bien es cierto que su extensión es bastante amplia, cabe decir que su lectura resulta amena, dado el carácter didáctico que los veintiocho autores han sabido plasmar en sus artículos.

*Leticia Casañ*  
Master en Cooperación y  
Gestión de Proyectos