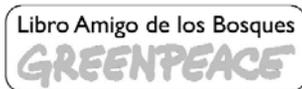


Manuela Mesa (coord.)

Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional

Anuario 2010-2011

balance



El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional. Anuario 2010-2011

Kattia Cascante, José Javier Fernández Fernández,
Mikel Mancisidor, Manuel Manonelles, Federico Mayor Zaragoza,
Rosa Meneses, Manuela Mesa, Alberto Piris, Xulio Ríos,
Josep María Royo, Nora Sainz, Andrés Serbin

© Kattia Cascante, José Javier Fernández Fernández, Mikel Mancisidor, Manuel Manonelles, Federico Mayor Zaragoza, Rosa Meneses, Manuela Mesa, Alberto Piris, Xulio Ríos, Josep María Royo, Nora Sainz, Andrés Serbin

De esta edición:

© CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3º dcha. 28001 Madrid
Tel: 34 91 426 15 55
Fax: 34 91 431 63 87
info@ceipaz.org
www.ceipaz.org
<http://ceipaz.blogspot.com/>

© Icaria Editorial
Arc de Sant Cristofol, 11-23
08003 Barcelona
Tel: 93 301 17 23
Fax: 93 295 49 16
icaria@icariaeditorial.com
www.icariaeditorial.com

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
Primera edición: mayo 2010
ISBN: 978-84-9888-226-1
Depósito legal:

CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3ºdcha
28001 Madrid
Tel: 00.34. 91.426 15 55
Fax: 00.34.91. 431 63 87



CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Mas información en : www.fund-culturadepaz.org

Sumario

Introducción. <i>Manuela Mesa</i>	9
---	---

Tendencias internacionales

Balance de una década de la Cultura de Paz: retos y desafíos para el futuro <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	13
Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario <i>Manuela Mesa</i>	43
Cambio climático: retos para la paz y la seguridad internacional <i>Manuel Manonelles</i>	65
El hambre, la crisis financiera y la crisis mundial de alimentos <i>Kattia Cascante</i>	85
Los derechos económicos, sociales y culturales: una puesta al día <i>Mikel Mancisidor</i>	105

Perspectivas regionales

La Unión Europea como actor global: el Tratado de Lisboa <i>José Javier Fernández Fernández</i>	129
China, el G-20 y la gobernanza global <i>Xulio Ríos</i>	155
La contrarrevolución en Irán: el impacto en la región <i>Rosa Meneses</i>	173
Rusia y el Cáucaso: las zonas de tensión <i>Nora Sainz</i>	193
La OTAN y su papel en la seguridad internacional <i>Alberto Piris</i>	213
La Administración Obama y la agenda hemisférica <i>Andrés Serbin</i>	227
La internacionalización de los conflictos en África: El caso de la República Democrática del Congo <i>Josep María Royo</i>	253
Relación de autores y autoras	271

Introducción

Manuela Mesa. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)



Durante el 2010 se celebran diversos aniversarios, y como ocurre en estas ocasiones es una oportunidad para hacer balance de los logros alcanzados y también para definir y diseñar el futuro por venir. En el año 2000 se inició el *Decenio Internacional de una Cultura de Paz y no violencia para los niños del mundo* (2001-2010). La declaración del Decenio venía precedida por la aprobación en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* (octubre, 1999). Como explica Federico Mayor Zaragoza en su artículo para este anuario, la Declaración y posteriormente el Decenio permitió establecer de una serie de medidas dirigidas a pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz. Desde entonces, la cultura de paz ha estado presente en numerosos documentos e iniciativas, como la *Carta de la Tierra*, los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, la *Declaración de Madrid*, la *Carta para un Mundo sin Violencia*, entre otros. La cultura de paz se ha incluido además en constituciones, como la boliviana y ha dado paso a la promulgación de diversas leyes que tienen por objeto promover la paz.

También se celebra el décimo aniversario de la aprobación de la Resolución 1325 sobre el papel de la mujer en la construcción de la paz. Esta resolución supuso la culminación del trabajo de numerosas organizaciones de mujeres, organizaciones de desarrollo, entre otras, que durante muchos años trabajaron para que la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad estuviera presente en la agenda internacional. Manuela Mesa analiza el papel que ha jugado esta Resolución en poner fin a la violencia contra las mujeres y en lograr una mayor participación en los procesos de paz y de rehabilitación posbélica.

El director de Unesco-Etxea, Mikel Mancisidor, hace una revisión de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mostrando los avances que se han producido en estos años y su relación con el desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Kattia Cascante, Responsable del Área de Cooperación al Desarrollo de la Fundación Alternativas, aborda un viejo tema, que sigue estando de actualidad y es la problemática del hambre relacionada con la crisis financiera y la crisis mundial de alimentos. Una crisis, que como ella afirma: “afecta a miles de millones de personas en el núcleo central de la existencia humana: su derecho a la vida, su derecho a no morir por falta de alimentos”. En su artículo aborda las causas del hambre y sus consecuencias, en un mundo con suficientes alimentos, pero sin capacidad de alimentar a todos sus habitantes.

Dentro de las tendencias internacionales que se han seleccionado este año para el anuario, una de las más relevantes es la que se refiere al cambio climático y sus efectos sobre la paz y la seguridad global. Manuel Manonelles, director de la Fundación Cultura de Paz de Barcelona, analiza los retos que plantea el cambio climático para el actual sistema de gobernabilidad internacional de la seguridad. El deshielo de los polos y la apertura de nuevas rutas comerciales, así como el incremento del nivel del mar, será fuentes de tensión e inestabilidad y por lo tanto tendrá graves implicaciones para la paz.

En las perspectivas regionales, el anuario presenta una reflexión sobre el papel de la Unión Europea como actor global, después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, realizada por Javier Fernández, Jefe de la Unidad América Latina en la Dirección General de Políticas Externas del Parlamento Europeo. El autor, explica los diversos instrumentos previstos para la acción exterior de la Unión, las características que tendrá el Servicio Europeo de Acción Exterior, y los retos que se plantean en relación a la cuestión energética, el cambio climático, las migraciones y la gobernanza global en su conjunto.

La OTAN y su papel en la seguridad internacional es analizada por Alberto Piris, General de Artillería en la reserva y colaborador de CEI-

PAZ. Desde la desaparición de la URSS, la OTAN ha quedado en un equilibrio inestable porque aquélla era el enemigo indispensable sobre el que se sustentaba todo el edificio político-militar de la Organización. Alberto Piris muestra como está institución, que arrastra una notable inercia ideológica, se ha inventado a si misma, pero tiene importantes incongruencias, que se manifiestan abiertamente en su intervención en Afganistán.

Nora Sainz, profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona, aborda en el anuario, la región del Cáucaso, una zona de tensión caracterizada por la diversidad étnica y la existencia importantes reservas de petróleo y gas. Esto constituye el meollo de las relaciones en el área y de las rivalidades de las potencias regionales y mundiales con intereses en los hidrocarburos.

De igual manera, Irán un país con importantes recursos petroleros, y con una incipiente industria nuclear se ha convertido en un foco de tensión, agudizada por la situación política. Irán se enfrenta a una contrarrevolución, encabezada por el movimiento verde, tras el fraude producido en las elecciones celebradas en junio de 2009. Como explica la periodista, Rosa Meneses las protestas han enturbiado los 30 años de Revolución Islámica, pero se trata de una revolución desde dentro, que no pretende abolir el actual sistema sino que su intención es devolverlo a su esencia. La brutal represión de estas protestas ofrecen un panorama nada prometedor para una población que ansía unas reformas modestas y aumenta el riesgo de inestabilidad en la región.

La internacionalización de los conflictos en África es abordada por Josep María Royo, investigador de la Escola de Cultura de Pau de Barcelona. El explica a partir del caso de la República Democrática del Congo, las implicaciones regionales del conflicto, y su perpetuación a partir del control y la expoliación de los recursos naturales. Todos los actores armados se benefician de la explotación ilegal de los recursos naturales, así como un conjunto de empresas locales y transnacionales. Esta situación hace difícil poner fin a un conflicto que ha costado la vida a miles de personas.

Completan los análisis, el artículo sobre China y el G-20, elaborado por el Director del IGADI, Xulio Ríos, que explica como la implicación de China en la gobernanza global guarda una estrecha relación con la evolución del binomio cooperación-conflicto con Estados Unidos. La apertura de China y su creciente implicación en los asuntos globales, además de ser un interés básico del régimen, trata de evitar concesiones que amenacen a sus intereses vitales como país. Por último, Andrés Serbin, presidente de CRIES analiza la agenda hemis-

férica de la administración Obama, mostrando el desplazamiento que se ha producido de las preocupaciones vinculadas a la seguridad militar, a la “guerra contra el terrorismo” y a la lucha contra el narcotráfico, por una mayor énfasis en los temas y amenazas identificadas en común con los países de la región como la migración, la energía, la inversión y el comercio y que tienen una repercusión directa en los Estados Unidos. Sin embargo, en el ámbito político y económico no se observan cambios significativos y se da continuidad a unas relaciones que tienen un bajo perfil, motivado en parte por la emergencia de nuevos actores en un mundo multipolar.

Como muestran los diversos artículos del anuario, el inicio de la nueva década estará marcado por viejos problemas que no han logrado resolverse, en un contexto de crisis financiera internacional, que ha permeado lo político y lo social y que requerirá de medidas innovadoras y de un sistema de gobernanza global que ponga fin, a la desregulación actualmente vigente.

Balance de una década de Cultura de Paz: retos y desafíos para el futuro

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz



Transición desde una cultura de guerra a una cultura de paz: el más apremiante desafío

*“Nosotros, los pueblos... hemos resuelto
evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra”.*

Inicio del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas.

Al término de la *Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio + 5* en el mes de septiembre de 2005, la Declaración final incluía el párrafo siguiente, poniendo de manifiesto el reconocimiento de los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo a la inaplazable transición desde una cultura de imposición, dominio y violencia a una cultura de encuentro, diálogo, conciliación, alianza y paz:

144. Cultura de paz e iniciativa sobre el diálogo entre culturas, civilizaciones y religiones. “Reafirmamos la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, así como el Programa Mundial para el Diálogo entre Civilizaciones y su programa de acción, aprobados por la Asamblea General, y el valor de las diferentes iniciativas sobre el diálogo entre culturas y civilizaciones, incluido el diálogo sobre la cooperación entre religiones. Nos comprometemos a adoptar medidas para promover una cultura de paz y diálogo en los planos local, nacional, regional e internacional, y pedimos al Secretario General que estudie la posibilidad de mejorar los mecanismos de aplicación y de seguimiento a las iniciativas. En este sentido, también acogemos con satisfacción la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones anunciada por el Secretario General el 14 de julio de 2005”.

Cuatro años más tarde, el 5 de noviembre de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba una Resolución² sobre la *Promoción del diálogo interreligioso e intercultural, comprensión y cooperación para la paz*, en el punto 49 de la Agenda titulado “Cultura de Paz” establecía la celebración en el año 2010 del *Año Internacional del acercamiento de culturas*, destacando la conmemoración en el año 2009 del *Año Internacional de la Reconciliación*: “Reconociendo el compromiso firme de todas las religiones con la paz, la Asamblea General afirma que la comprensión mutua y el diálogo interreligioso constituyen dimensiones importantes del diálogo entre civilizaciones y de la cultura de paz”.

Al término de esta importante Resolución, se propone un decenio –al concluir el de la *Cultura de Paz y No Violencia para los niños del mundo (2001-2010)*– dedicado al *Diálogo interreligioso e intercultural y cooperación para la paz*.

El 20 de agosto de 2009, dentro del punto de la agenda de la Asamblea General sobre Cultura de Paz, el Secretario General presentó un Informe³ sobre el *Decenio Internacional para una Cultura de Paz y No Violencia para los niños del mundo*, que concluirá el 31 de diciembre de este año de 2010.

En este informe se ponen de manifiesto las actividades realizadas hasta el año 2008 sobre los aspectos siguientes:

- i. acciones para promover una cultura de paz a través de la educación
- ii. acciones para favorecer un desarrollo económico y social sostenible
- iii. acciones para promover el respeto a todos los derechos humanos
- iv. acciones para asegurar la igualdad entre las mujeres y los hombres

La comprensión mutua y el diálogo interreligioso constituyen dimensiones importantes del diálogo entre civilizaciones y de la cultura de paz

- v. acciones para estimular la participación democrática
- vi. acciones para incrementar la comprensión, tolerancia y solidaridad
- vii. acciones para apoyar la comunicación participativa y la libertad de información y transmisión del conocimiento
- viii. acciones para promover la paz internacional y la seguridad

Se aborda a continuación el papel esencial de la sociedad civil y los mecanismos actuales que permiten favorecer la movilización a través de las redes informáticas. Considero especialmente relevantes las Recomendaciones finales:

- Las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas deben continuar centrando sus programas sobre las distintas dimensiones de una Cultura de Paz.
- Los Estados miembros, deberán:
 - Asegurar que la financiación de una educación de calidad para todos es la gran prioridad y que la crisis financiera no debe ser justificación en ningún caso para reducir las inversiones en educación tanto a escala nacional como internacional.
 - Incrementar las inversiones en ciencia y tecnología, especialmente tecnologías “verdes”, para promover una economía sostenible.
 - Incrementar la educación para el desarrollo sostenible, el aprendizaje para todos a lo largo de la vida e igual acceso de todos los niveles sociales en igualdad de oportunidades de tal manera que puedan ponerse realmente en práctica los principios de la educación inclusiva.
 - Revisar las políticas educativas y culturales de tal modo que reflejen un enfoque basado en los derechos humanos, la diversidad cultural, el diálogo intercultural y el desarrollo sostenible.
 - Aumentar los esfuerzos para eliminar mensajes de rencor y odio, distorsión, prejuicios y sesgos negativos de los libros de texto y otros medios educativos y didácticos, con el fin de asegurar conocimientos básicos y comprensión de las culturas, civilizaciones y religiones del mundo.
 - Promover culturas y entornos escolares que conduzcan a un aprendizaje eficiente, incluyente de todos los niños, sanos, protectores de la equidad de género, al tiempo que se produce una participación activa de los propios aprendices o alumnos, sus familias y sus comunidades.
 - Aumentar la asequibilidad de las tecnologías de información y de comunicación para beneficiar en todos los niveles y medios educativos a las niñas y mujeres, los excluidos, los pobres, los marginalizados y aquellos con necesidades especiales.

He mencionado estas recomendaciones y las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de las Naciones Unidas de 2005, porque considero que se pone de manifiesto la progresiva consolidación del concepto de Cultura de Paz, de la urgencia

de abandonar –motivada en buena medida por una sociedad “masculina”, en la que la mujer aparece esporádicamente en el escenario del poder— una cultura de fuerza y de guerra, una cultura de imposición y violencia en favor de una cultura de diálogo y concertación. Secularmente, se ha seguido, no me canso de repetirlo, el perverso adagio que dice “si quieres la paz, prepara la guerra”, que ha producido inmensos beneficios a los productores de armas de todos los tiempos, llegando en estos momentos a la increíble cifra de 3.000 millones de dólares al día, lo que constituye una realidad absolutamente inaceptable ya que, en el mismo tiempo, mueren de hambre y desamparo unas 60 a 70 mil personas, de ellas más de la mitad niños de cero a cinco años.

El poder alcanzado por la industria bélica es de tal índole que será necesaria una gran movilización de la sociedad civil para conseguir la progresiva disminución de los arsenales militares, con la intervención de unas Naciones Unidas fuertes y dotadas de la autoridad, de los recursos humanos, técnicos y financieros que son absolutamente indispensables para que se pueda hacer frente, en estos albores de siglo y de milenio, a los grandes retos de justicia social y medio ambiente. Para ello se requieren transformaciones radicales, ya que, especialmente en las últimas décadas, ha aumentado mucho la longevidad y se ha reducido en la misma proporción la natalidad, de tal manera que las imágenes demográficas se han modificado extraordinariamente; el uso de carburantes fósiles ha producido una cantidad excesiva de gases con efecto invernadero, especialmente anhídrido carbónico, cuya recaptura se ha visto al mismo tiempo afectada por la disminución del fitoplancton, ingrediente esencial del gran “pulmón oceánico”...

La movilización hoy es posible, porque –tal como se indica en las recomendaciones reproducidas más arriba– se dispone de una moderna tecnología de la comunicación que permite a una buena parte de los habitantes de la tierra expresarse sin cortapisas. En muy pocos años, la “fuerza virtual” producirá cambios que, si hubiera líderes capaces de apercibirse de que a estas alturas ya son inexorables, tomarían desde ahora las medidas correctoras oportunas. Abandonarían los grupúsculos plutocráticos con que han intentado sustituir a las Naciones Unidas, que constituyen el marco ético-jurídico que es absolutamente indispensable para la justicia a escala nacional e internacional, y aprenderían que la mejor manera de garantizar la seguridad colectiva es compartir solidariamente –con “solidaridad intelectual y moral”, como establece la Constitución de la UNESCO— de tal modo que sean los ciudadanos responsables los que tomen en sus manos las riendas de su destino, tanto tiempo sometido a los designios de los mandatarios.

*La movilización
hoy es posible,
porque se dispone
de una moderna
tecnología de la
comunicación que
permite a una
buena parte de los
habitantes de la
tierra expresarse
sin cortapisas*

Así, en muy pocos años se logrará la gran transición de la fuerza a la palabra, se afianzará la seguridad de la paz y nunca más se tolerará la paz de la seguridad, porque es la paz del silencio, de la ausencia total de libertad, del recelo, de la sospecha. A pesar de los horizontes tan sombríos en la actualidad, tendrán lugar mutaciones de gran calado para que sea pronto realidad la igual dignidad de todos los seres humanos, que todos sin excepción puedan poner en práctica esta facultad distintiva de la especie humana que es la desmesura creadora, la capacidad de inventar, de decidir por uno mismo, de actuar en virtud de la propia reflexión.

La modificación de rumbo es ineluctable, y es mejor que tenga lugar sin desgarros, sin turbulencias. Los que se oponen a la actualización, a la invención de nuevos procedimientos, creen que conservando la inercia de una situación que tanto les ha beneficiado, los problemas de hoy y de mañana se solucionarán siempre con las fórmulas de ayer. No es así: deberán rápidamente, por el bien de todos, evolucionar, es decir, conservar lo que debe conservarse y transformar y cambiar lo que debe cambiarse. Ya en 1969, escribí en la pizarra, explicando Bioquímica: “revolución”. Los intensos murmullos de los estudiantes reflejaron su sorpresa. Ya pueden imaginarse, por el contexto en que se producía, la reacción de los alumnos. Después, borré la “r” y quedó la palabra “evolución”. Les dije: “Ésta es la manera de proceder de la naturaleza y creo que debería ser también la nuestra. La diferencia entre ambas palabras es tan sólo una “r”, la “r” de responsabilidad. Seamos responsables”.

Debemos movilizarlos para que se amplíe rápidamente el porcentaje de quienes habitan en el barrio próspero de la aldea global. No llegan al 20%. El resto de la humanidad, en un distinto gradiente, vive en condiciones humanamente inadmisibles. Es necesario pasar de una economía de especulación y de guerra a una economía de desarrollo global sostenible que ampliaría el número de “clientes”, favorecería a una gran número de personas que ya no deberían formar parte de flujos de emigrantes desesperanzados, o de estos caldos de cultivo que, por las condiciones de vida, testigos del incumplimiento reiterado de las promesas de ayuda que se les han hecho, se van radicalizando, llegando a caer en la tentación del uso de la violencia. La violencia no es justificable, pero tenemos que intentar explicarla, para enmendar, para rectificar las actuales tendencias, que han conducido –a cometer el supremo error de sustituir los principios democráticos, los valores éticos, por las leyes del mercado– a una situación de gran confusión, agudizándose los problemas de habitabilidad del planeta, de alimentación, de acceso al agua, a los servicios sanitarios, a la educación, etc.

En muy pocos años, el concepto de cultura de paz se ha ido extendiendo y consolidando, pudiendo ahora, en los próximos 10 o 15

años, convertirse en un punto de referencia para un gran movimiento social a escala mundial. Concientes, por primera vez, de la calidad de vida de “los otros” en todos los rincones de la tierra, ya no podemos mirar hacia otro lado. Tenemos que asumir nuestras responsabilidades y dejar de amenazar para distribuir, para repartir adecuadamente, para sustituir la fuerza por la palabra, para cumplir el artículo primero de la Declaración Universal que reclama vivir “fraternalmente”.

Orígenes

La Constitución de la UNESCO se inicia –con el fin de poder cumplir la misión de las Naciones Unidas de “evitar el horror de la guerra”– de este modo: “Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben elevarse los baluartes de la paz”.

El concepto de cultura de paz en relación a la puesta en práctica de este mandato, se inicia en Yamusukro, Costa de Marfil, el primero de julio de 1989, con la *Declaración sobre la paz en la mente de los hombres*⁴:

“La paz es esencialmente el respeto de la vida.

La paz es el bien máspreciado de la humanidad.

La paz no es sólo el término de los conflictos armados.

La paz es un comportamiento.

La paz es una adhesión profunda del ser humano a los principios de libertad, de justicia, de solidaridad entre todos los seres humanos.

La paz es también una asociación armoniosa entre la humanidad y el medio ambiente.

Hoy en día, en vísperas del siglo XXI, la paz está a nuestro alcance.

El Congreso Internacional sobre la Paz en la mente de los hombres, reunido por iniciativa de la UNESCO en Yamasukro, corazón del África, cuna de la humanidad y, sin embargo, tierra de sufrimientos y de desarrollo desigual, ha congregado a hombres y mujeres de cinco continentes consagrados a la causa de la paz.

(..) El Congreso ha comprobado que han surgido nuevas amenazas, no militares, a la paz. Entre ellas figuran el desempleo, las drogas, la falta de desarrollo y la deuda del Tercer Mundo, derivadas especialmente del desequilibrio entre los países industrializados y los países en desarrollo, y las dificultades de los países del Tercer Mundo para que se reconozca el valor de sus recursos. Por último, los daños causados al medio ambiente por la actividad humana, como el deterioro de los recursos naturales, los cambios climáticos, la desertificación, la destrucción de la capa de

El concepto de cultura de paz se ha ido extendiendo y consolidando y se ha convertido en un punto de referencia para un gran movimiento social a escala mundial

ozono y la contaminación, ponen en peligro las diversas formas de vida en la tierra... .

La humanidad sólo puede asegurar su futuro mediante una cooperación que respete la primacía del derecho, tome en cuenta el pluralismo, vele por una mayor justicia en los intercambios económicos internacionales y se apoye en la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. El Congreso afirma que los individuos y las sociedades tienen derecho a un medio ambiente de calidad, elemento fundamental de la paz.

Por otra parte, la humanidad dispone actualmente de nuevas tecnologías cuyo uso eficaz depende, sin embargo, de la paz, puesto que deben servir a este fin y los beneficios resultantes sólo pueden garantizarse plenamente en un mundo pacífico.

Por último, el Congreso reconoce que la violencia en los seres humanos no resulta de una determinación biológica y que éstos no están predestinados a comportarse naturalmente de manera violenta.

El Congreso invita a los Estados, a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, a las comunidades científicas, educativas y culturales del mundo y a todos los individuos a:

Contribuir a la construcción de una nueva concepción de la paz, mediante el desarrollo de una cultura de paz, fundada en los valores universales del respeto a la vida, la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia, los derechos humanos y la igualdad entre hombres y mujeres...”

“Forjar una cultura de paz –dije en las palabras⁵ que pronuncié en aquella ocasión— comprende las diferentes facetas de la vida en sociedad, de la vida en un medio ambiente de calidad y de la vida del espíritu, es decir, de las relaciones entre el hombre y el conocimiento.

Del corazón de África, en Yamasukro, se eleva hoy
un canto de esperanza.

Del corazón de África se eleva hoy
un himno a la paz.

En el corazón de África se entona hoy
un cántico de justicia

para afirmar que todos los seres humanos son iguales, sin distinción de color de piel o de creencias, de edad o de sexo.

Del corazón de África, se eleva hoy un clamor de solidaridad,
un nuevo lenguaje,

un compromiso de reconciliación

para establecer sin demora una nueva relación entre la humanidad
y su entorno ecológico...”

La cultura de paz nace en un momento propicio: el mismo año que se desmorona el Muro de Berlín y, con él, la Unión Soviética, sin una sola gota de sangre, gracias a la sagacidad y voluntad de Mijhail Gorbachev, iniciando los países que la integraban una larga marcha hacia un sistema de libertades públicas. En Sudáfrica, otro personaje histórico, Nelson Mandela, con la complicidad del Presidente Frederik De Klerk, termina con la situación insostenible e inmoral de *apartheid* racial, siendo elegido a los pocos meses Presidente de Sudáfrica. Y se completa el proceso de paz de El Salvador con el *Acuerdo de Chapultepec*. Y, con la mediación de la Comunidad de San Egidio, se alcanza un acuerdo de paz en Mozambique. Y se inicia el proceso de paz de Guatemala... .

En 1990, en Jomtien, Tailandia, tiene lugar la Primera Conferencia Mundial de Educación, auspiciada por UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el PNUD, sustituyéndose por "*Educación para todos a lo largo de toda la vida*"⁶ el enfoque neocolonial que hasta aquel momento había tenido el principal programa del sector de educación: *Alfabetización y educación básica*.

Frente a éstos augurios tan prometedores, tan esperanzadores, en el momento en que la Guerra Fría parecía dar paso, junto con el final de una feroz carrera de armamentos entre las superpotencias, a los "dividendos para la paz", a la "relación fraternal" entre los distintos países del mundo, cuyos habitantes eran todos "iguales en dignidad"... una vez más, la codicia, la desmesurada ambición y la irresponsabilidad política de los países más poderosos de la tierra truncó aquellas expectativas. Y así, la *Convención Mundial sobre los Derechos Humanos del Niño*⁷, aprobada por la Asamblea General el 21 de noviembre de 1989, no es suscrita, en la gran cumbre convocada por UNICEF en las Naciones Unidas, por la Administración norteamericana. Era el claro inicio, después de la época de Reagan, de que la "globalización" pretendía, precisamente, marginar a las Naciones Unidas, evitando lo que representan como referentes éticos a escala mundial, situando en el centro de la política económica planetaria las leyes del mercado en lugar de la justicia social, la solidaridad, la cooperación internacional.

De golpe, desaparecen todas las esperanzas que se habían depositado en los países más prósperos de la tierra al concluir la Guerra Fría. Todo lo impregna una visión de dominio económico, al que poco importan los impactos en el medio ambiente o los progresivos desajustes en el tejido social. Como antes he indicado, el Estado-nación cede no sólo aspectos financieros sino, lo que es mucho más grave, responsabilidades políticas a grandes corporaciones privadas multinacionales y, simultáneamente, se aparta de las Naciones Unidas a través de los grupos integrados por los países más acaudalados. Se ha sustituido "Nosotros, los pueblos..." por "Nosotros, los poderosos...".

*Se ha sustituido
"nosotros los
pueblos" por
"nosotros los
poderosos"*

No obstante, las Naciones Unidas seguirán durante toda la década de los noventa dando, con inteligencia y tenacidad, “hojas de ruta” para un futuro en el que prevalezcan los valores y el multilateralismo: en 1992, en Río de Janeiro, la *Agenda 21*⁸ propone las directrices que pueden enderezar las dramáticas tendencias del medio ambiente. En 1995, los compromisos alcanzados en la *Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague*⁹, celebran el quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas proporcionando unas pautas que, en el momento oportuno, pueden ser de gran interés para solucionar los problemas que la “globalización” va acumulando.

También la cultura de paz no deja de difundirse y fortalecerse: a título de ejemplo quiero citar la *Cooperación para promover una cultura de paz*¹⁰, programa que se propone en el mes de julio del año de 1992 al Consejo Ejecutivo de la UNESCO por el Delegado del Yemen señor Ahmeed Sayyad, siendo aprobado unánimemente en la reunión del Consejo Ejecutivo del mes de septiembre. Me parece conveniente extraer algunos de los puntos principales de esta decisión:

“Está claro que la fuerza militar no puede resolver los problemas globales de violencia e injusticia. La fuerza militar... requiere la construcción de la paz y no sólo el mantenimiento de la paz, como ha proclamado el Secretario General de las Naciones Unidas, señor Boutros Ghali. Como se ha establecido en Yamousukro, necesitamos una cultura de paz, no una cultura de guerra. Y ahora es preciso poner en práctica aquella idea”.

El 23 de abril de 1993, el *Llamamiento de San Salvador*¹¹, en El Salvador, uno de los países que se convirtió –por la solución pacífica que acababa de lograr a tantos años de padecimiento— en uno de los arietes de la cultura de paz. Y en diciembre de 1994, en Bujumbura, Burundi, la “*Declaración de los participantes en el coloquio sobre cultura de paz acerca de la situación socio-política que prevalece en el país*”¹². Esta Declaración constituye uno de los más apremiantes llamamientos. Es como un grito que pide que la cultura de la imposición, de la violencia y de la fuerza, se sustituya rápidamente –sobre todo por lo que acababa de suceder en Ruanda— por el diálogo y la reconciliación. Lo cierto es que se evitó que en Burundi se repitieran los desmanes del país vecino, alentados por la perversa radio de “Las mil colinas”.

Unos días más tarde, el 24 de diciembre de 1994, tiene lugar la “*Declaración General del Foro Nacional sobre la Cultura de Paz*”¹³, en el Congo, en Brazaville:

“Los Jefes de Estado y de Gobierno de África Central, por su presencia y contribución a este Foro, le proporcionan una dimensión subregional, adoptando un documento de importancia histórica que constituye el fun-

damento de una cooperación estrecha en el terreno de la seguridad y de la resolución de conflictos. El Foro estima que ... los jóvenes representan el futuro de nuestros países...Las mujeres deben ser consideradas como los máximos guardianes de nuestros valores, y reconocemos los esfuerzos que han realizado en favor de la paz y de la convivencia...Todas las religiones transmiten mensajes de amor, debiendo contribuir de este modo a la prevención de los conflictos y a la construcción de la paz... El Foro Nacional para una Cultura de Paz llama la atención sobre el hecho de que la nación congoleesa está formada por la interdependencia de todas las comunidades étnicas sin excepción. Esta interdependencia hace que sea esencial para todos los congoleeses vivir juntos en armonía...”.

La Cultura de Paz (1995-2000)

El año 1995 es de especial relieve, porque en él se cumplía, como ya he destacado, el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas, y de la UNESCO. Durante este año se afianza extraordinariamente el concepto de cultura de paz. La *Declaración de Jartum*¹⁴, en abril de 1999; el *Llamamiento de Tibilisi para la paz y la tolerancia*¹⁵, en Tibilisi, Georgia, el 14 de julio de 1995; la *Declaración de principios sobre la tolerancia*¹⁶, aprobada unánimemente por la Conferencia General de la UNESCO el 16 de noviembre de 1995, cuyo primer artículo sobre el significado de la tolerancia, dice así:

“La tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. En ningún caso puede utilizarse para justificar el quebrantamiento de estos valores fundamentales. La tolerancia han de practicarla los individuos, los grupos y los Estados.

La tolerancia es la responsabilidad que sustenta los derechos humanos, el pluralismo (comprendido el pluralismo cultural), la democracia y el Estado de derecho. Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo y afirma las normas establecidas por los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

Es como un grito que pide que la cultura de la imposición, de la violencia y de la fuerza, se sustituya por el diálogo y la reconciliación

Conforme al respeto de los derechos humanos, practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse, su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son. También significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás”.

Por Resolución de la Asamblea General 50/173 de 27 de febrero de 1996¹⁷, se solicita a la UNESCO la preparación de un *Informe sobre la promoción de la educación para la paz, los derechos humanos, la cooperación internacional y la tolerancia*. A principios de 1997, se presenta el documento correspondiente al Secretario General de las Naciones Unidas: *Informe sobre actividades educativas en el marco del proyecto transdisciplinar de la UNESCO hacia una cultura de paz*¹⁸. Entre las acciones principales a escala global deseo destacar “Linguapax”, “Escuelas asociadas” y “Cátedras UNESCO”.

El 23 de abril de 1997, publiqué como Director General de la UNESCO un documento de especial importancia para la “puesta en práctica del proyecto transdisciplinar hacia una cultura de paz”¹⁹, con la finalidad de dar respuesta con acciones concretas a las aspiraciones ya expresadas en tantos países de los distintos continentes.

El 22 de noviembre de 1995, en el Instituto Nobel noruego, en Oslo, tiene lugar una conferencia especialmente importante: *Hacia una cultura de paz*²⁰.

De 1996 a 1999, año en que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el día 6 de octubre la *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*²¹, se suceden –además de las ya indicadas– una serie de declaraciones y documentos, algunos de los cuales, sólo a título de ejemplo, menciono a continuación:

- *Simposio sobre “Solución de conflictos*²². La dimensión humanitaria: el caso de Sudán” (22.05.1996).
- *Declaración de Bamako*²³, Bamako, Mali, 28.05.1997.
- *Declaración de Maputo*²⁴, (Maputo, Mozambique, 4.09.1997).
- *Cultura de Paz*²⁵ – Resolución aprobada por la Asamblea General (A/RES/52/13, 15.01.1998), en la que hace un llamamiento “para la promoción de una cultura de paz basada en los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en el respeto a los Derechos Humanos, la democracia y la tolerancia, el fomento del desarrollo, la educación y la paz, la libre circulación de la información y la más amplia participación de la mujer, en un enfoque integral para prevenir la violencia y los conflictos..” .

- *Forjar el futuro: hacia una cultura de Paz*²⁶ – Grecia – Turquía.. Turquía – Grecia (París, 13.05.1998).
- *Declaración de Kishinev*²⁷ “Para una cultura de Paz y Diálogo de civilizaciones”, Kishinev, República de Moldavia, 18.05.1998.
- *Declaración de Tashkent*²⁸ (Tashkent, República de Uzbekistán, 6.11.1998).
- *Declaración de Caracas*²⁹ para una Cultura de Paz, Caracas, 3.03.1999.
- *Declaración de Panamá*³⁰, Ciudad de Panamá, 22.03.1999.
- *Declaración de Niamey para una Cultura de Paz y no violencia*³¹ (Niamey, República de Níger, 20.03.1999).
- *Llamamiento de Trípoli*³² para la instauración de una Cultura de Paz en África a los albores del Tercer Milenio (Trípoli, 12.04.1999).
- *Declaración de Antigua, Guatemala*³³ USAC-UNESCO. Antigua, Guatemala, 11.05.1999.
- *Llamamiento de Moscú para el Año 2000*³⁴ Moscú, Federación de Rusia, 15.05.1999.

De particular relieve fue la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el *Decenio Internacional de una Cultura de Paz y no violencia para los niños del mundo, (2001-2010)*³⁵, en noviembre de 1998:

“*Consciente* de que la tarea de las Naciones Unidas de salvar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra requiere una transición hacia una cultura de paz, con valores, actitudes y conductas que reflejen e inspiren la interacción y la participación en la sociedad sobre la base de los principios de libertad, justicia y democracia, todos los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad, una cultura en que se rechace la violencia y se procure prevenir los conflictos abordando sus causas profundas con objeto de resolver los problemas mediante el diálogo y la negociación y en que se garantice el pleno ejercicio de todos los derechos y los medios para participar plenamente en el proceso de desarrollo de la sociedad,

Reconociendo que se causan enormes daños y padecimientos a los niños mediante diversas formas de violencia en todos los planos de la sociedad en el mundo entero y que una cultura de paz y no violencia promueve el respeto a la vida y a la dignidad de todo ser humano, sin prejuicios ni discriminaciones de ninguna índole,

Destacando que la promoción de una cultura de paz y no violencia para aprender a vivir juntos en paz y armonía, hecho que contribuirá al fortalecimiento de la paz y la cooperación internacionales, debería emanar de los adultos e inculcarse a los niños...”

En la *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*, la más relevante establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se señalan las medidas que deben adoptarse para la gran

inflexión histórica desde la secular “preparación de la guerra” a la “construcción de la paz con nuestro comportamiento cotidiano”:

Artículo 1

Una cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en:

- El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación...
- El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales...
- Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presentes y futuras...
- El respeto y la promoción del derecho al desarrollo...
- El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres...
- El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información...

Artículo 2

El progreso hacia el pleno desarrollo de una cultura de paz se logra por medio de valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida propicios para el fomento de la paz entre las personas, los grupos y las naciones.

Artículo 8

Desempeñan una función clave en la promoción de una cultura de paz los padres, los políticos, los periodistas, los órganos y grupos religiosos, los intelectuales, quienes realizan actividades científicas, filosóficas, creativas y artísticas, los trabajadores sanitarios y de actividades humanitarias, los trabajadores sociales, quienes ejercen funciones directivas en diversos niveles, así como las organizaciones no gubernamentales.

Las medidas para una efectiva puesta en práctica son:

- Medidas para promover una cultura de paz por medio de la educación.
- Medidas para promover el desarrollo económico y social sostenible.
- Medidas para promover el respeto de todos los derechos humanos.
- Medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres.
- Medidas para promover la participación democrática.
- Medidas encaminadas a promover la comprensión, la tolerancia y la solidaridad.
- Medidas destinadas a apoyar la comunicación participativa y la libre circulación de información y conocimientos.
- Medidas para promover la paz y la seguridad internacionales.

En el año 1999, junto al establecimiento de los Objetivos del Milenio, el Manifiesto 2000³⁶ señala, de forma muy resumida, los puntos más destacados de la nueva cultura de paz:

Respetar todas las vidas. Respetar la vida y la dignidad de cada persona, sin discriminación ni prejuicios;

Rechazar la violencia. Practicar la no violencia activa, rechazando la violencia en todas sus formas: física, sexual, psicológica, económica y social, en particular hacia los más débiles y vulnerables, como los niños y los adolescentes;

Liberar mi generosidad. Compartir mi tiempo y mis recursos materiales, cultivando la generosidad a fin de terminar con la exclusión, la injusticia y la opresión política y económica;

Escuchar para comprenderse. Defender la libertad de expresión y la diversidad cultural, privilegiando siempre la escucha y el diálogo, sin ceder al fanatismo, ni a la maledicencia y el rechazo del prójimo;

Preservar el planeta. Promover un consumo responsable y un modo de desarrollo que tenga en cuenta la importancia de todas las formas de vida y el equilibrio de los recursos naturales del planeta;

Reinventar la solidaridad. Contribuir al desarrollo de mi comunidad, propiciando la plena participación de las mujeres y el respeto de los principios democráticos, con el fin de crear juntos nuevas formas de solidaridad.

Fue suscrito por más de cien millones de personas de todo el mundo, porque se consideraba que era lógico iniciar el nuevo siglo y milenio con la transición esencial de la fuerza a la palabra, de la imposición al diálogo.

El manifiesto *Peace is in our hands (La paz está en nuestras manos)* y *Cultivons la paix* fueron firmados por los siguientes Premios Nobel de la Paz: el Dalai Lama, Adolfo Pérez Esquivel, Mairead Corrigan Maguire, Rigoberta Menchú Tum, José Ramos Horta, Mikhail Gorbachev, Joseph Rotblat, David Trimble, Elie Wiesel, Norman Borlaug, John Hume, Shimon Peres, Desmond Tutú, Jody Williams, Nelson Mandela, Carlos Felipe Ximenes Belo, Óscar Arias Sánchez, Kim Dae Jung y Rita Levi-Montalcini; y por 38 Jefes de Estado y de Gobierno (incluyendo a Vaclav Havel, Jacques Chirac, ...).

Asimismo, debe destacarse, la aparición en esta época de uno de los documentos que considero que siguen siendo más apropiados para el gran cambio que se avecina: *La Carta de la Tierra*³⁷. Se compone de Cuatro "Principios" (I. Respeto y cuidado de la comunidad de la vida; II. Integridad ecológica; III. Justicia social y económica; IV. Democracia, no violencia y paz), un preámbulo (la Tierra, nuestro hogar; la situación global; los retos venideros; y responsabilidad universal), y un epílogo (el camino hacia adelante). Considero importan-

te, tanto por su contenido conceptual como práctico, transcribir a continuación los primeros y últimos párrafos de La Carta de la Tierra:

“Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el futuro depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante, debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la Tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras.

Debemos darnos cuenta de que, una vez satisfechas las necesidades básicas, el desarrollo humano se refiere primordialmente a ser más, no a tener más. Poseemos el conocimiento y la tecnología necesarios para proveer a todos y para reducir nuestros impactos sobre el medio ambiente.

Para llevar a cabo estas aspiraciones, debemos tomar la decisión de vivir de acuerdo con un sentido de responsabilidad universal, identificándonos con toda la comunidad terrestre, al igual que con nuestras comunidades locales.

Todos compartimos una responsabilidad hacia el bienestar presente y futuro de la familia humana y del mundo viviente en su amplitud...

Como nunca antes en la historia, el destino común nos hace un llamado a buscar un nuevo comienzo”.

En 2000, el año Internacional de la Cultura de Paz, se publica *La UNESCO se compromete a promover una cultura de paz*³⁸, que daría lugar a múltiples actos de sensibilización. La estrategia comprendía:

- En 2001 - comprensión, tolerancia y solidaridad, en el marco del Año del Diálogo de Civilizaciones.
- En 2002 – desarrollo social y económico sostenible (Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible); Año Internacional de Ecoturismo y Año de Naciones Unidas para el Patrimonio Cultural.
- En 2003 – la comunicación participativa y la libre circulación de la información y de los conocimientos (Cumbre de Madrid sobre la Sociedad de la Información).
- En 2004 – respeto de los derechos humanos (el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos).
- En 2005 – igualdad entre hombres y mujeres (seguimiento de la Conferencia Mundial sobre las Mujeres, en Pekín, 1995).

También en el año 2000, en el mes de diciembre, tiene lugar en Madrid una reunión a la que asisten varios Premios Nobel, personalidades nacionales e internacionales y, al término de la misma, se aprueba la *Declaración de Madrid*⁸⁹, que se caracteriza, especialmente, por la previsión de cuáles pueden ser las acciones más perentorias para la transición que, en los inicios de siglo y de milenio, parecían capaces de enderezar las tendencias que la “globalización” había originado.

Cultura de Paz (2001-2010)

No voy a detenerme ahora en describir los gravísimos acontecimientos que tuvieron lugar a nivel internacional, empezando por el terrorismo suicida del 11 de septiembre de 2001 que se abate sobre los símbolos del poder económico, político y militar de los Estados Unidos de Norteamérica. La reacción de la Administración norteamericana de aquel momento une a las represalias, hasta cierto punto comprensibles, reacciones bélicas, como la invasión de Irak, basadas en la simulación y la mentira, que tanto sufrimiento y muertes han acarreado.

Lo que es cierto es que los primeros años del nuevo siglo se han caracterizado por la exacerbación de la cultura de guerra, simultáneamente con el desvanecimiento de la construcción de la paz y del papel que en ella debe jugar, como auténtico protagonista, la sociedad civil.

Y en ella reside nuestra confianza, porque todos los seres vivos son predecibles y mensurables, con la única excepción del ser humano. Y es que todas las personas tenemos una capacidad exclusiva y maravillosa que es la capacidad de crear. Por eso el ser humano es impredecible e incommensurable, capaz siempre de sorprender. El ser humano no está predestinado, es libre y dueño de su propio destino. Esta es nuestra gran esperanza: en los momentos de mayor tensión y crisis es capaz de sacar lo mejor de sí mismo.

Tenemos que utilizar en favor de transición de la cultura de la fuerza a la de la palabra todos los medios que los nuevos conocimientos y la nueva tecnología ponen a nuestra disposición. La cultura de paz en el ciberespacio es una de las aspiraciones que, sin duda, podrían contribuir a llevar a efecto estos propósitos. El porvenir al que aspiramos sólo podrá construirse y asegurarse mediante principios éticos compartidos, mediante valores que sirvan de asideros a las nuevas generaciones. No con esquemas financieros ni con decisiones políticas y, mucho menos, con fórmulas prefabricadas. Si la razón, el diálogo y la comprensión no logran el cambio indispensa-

*En medio de la
magnífica
diversidad de
culturas y formas
de vida, somos
una sola familia
humana y una
sola comunidad
terrestre con un
destino común*

ble, si no logran que se deje de invertir en armas y en drogas y se empiece a invertir en libros, en ordenadores, en medicamentos, en viviendas, en proteger el medio ambiente y en luchar contra la miseria, en aumentar la calidad de vida en el medio rural, evitando así emigraciones masivas que después tanto nos preocupan... si no somos capaces de evitar todo esto, no nos engañemos, dentro de unos años volverán a llamar a nuestra puerta y volverán a reclutar a nuestros hijos para defender por la fuerza lo que no se supo defender con la sabiduría y la anticipación.

Bajo la dirección de David Adams se realiza el *Informe Mundial de Cultura de Paz. Informe de la sociedad civil en la mitad del Decenio de Cultura de Paz*⁴⁰, con los auspicios de la Fundación y el apoyo del Instituto Internacional por la Paz de la Generalitat de Catalunya.

El Informe refleja los loables esfuerzos realizados, a pesar de todo, por más de 700 asociaciones y organizaciones no gubernamentales para la puesta en práctica de la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, en la primera mitad del Decenio Internacional. También refleja los obstáculos encontrados en la defensa de los valores y principios que la inspiran. El Informe representa un estímulo, en un momento de tanta desolación y predominio bélico, para intentar, tenazmente, el advenimiento de una nueva era de paz y de concordia.

Por *Ley 27/2005 de 30 de noviembre, de Fomento de la Educación y la Cultura de Paz*⁴¹, se establece de forma inequívoca, el fomento de la cultura de paz en España:

“El siglo XX ha sido un siglo de profundas contradicciones. Ha sido un siglo en el que se han producido avances inimaginables en multitud de ámbitos de la vida. Desde los avances tecnológicos que nos podrían hacer superar muchas enfermedades, reducir la pobreza y eliminar el hambre, hasta los cambios de cultura política que han permitido sustituir formas autoritarias de gobierno por otras formas democráticas. No obstante, y pese a estos avances, hemos visto como el siglo XX se ha convertido en uno de los siglos más sangrientos de la Historia. Dos grandes guerras, la Guerra Fría, estallidos genocidas en países como Bosnia, Ruanda o Kosovo, o grandes crisis económicas que han favorecido el aumento de diferencias entre los que más tienen y los que no tienen nada, son claros indicadores de las grandes contradicciones del siglo que acabamos de dejar atrás.

Se trata, en definitiva, de un siglo en el que ha prevalecido de forma notable una cultura de la violencia... . Por ello, en el marco de la Década Internacional para la Cultura de Paz y No Violencia 2001-2010 (proclamada por las Naciones Unidas), esta Ley, reconociendo el papel absolutamente decisivo que juega la educación como motor de evolución de una

sociedad, pretende ser un punto de partida para sustituir la cultura de la violencia que ha definido al siglo XX por una cultura de paz que tiene que caracterizar el nuevo siglo”.

En julio 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el epígrafe de su agenda correspondiente a la “Cultura de paz”, trata del Informe⁴² que la UNESCO ha transmitido al Secretario General en cumplimiento de lo establecido en el *Decenio Internacional (2001-2010)* y en las Resoluciones sobre promoción del diálogo interreligioso y cooperación a favor de la comprensión cultural... Se compone de las acciones realizadas en todo el mundo sobre educación para la paz y derechos humanos; desarrollo social y económico; igualdad de género; participación democrática; comprensión mutua; libertad de expresión...

El 7 de noviembre de 2008 tiene lugar en la Asamblea General un amplio debate sobre las actividades que se están realizando con motivo del Decenio 2001-2010⁴³. Unánimemente se recomienda a los Estados y a la sociedad civil la promoción de una mayor participación ciudadana, al tiempo que toma nota de las acciones llevadas a cabo –como se refiere en el Informe antes mencionado– por centenares de asociaciones civiles.

Unos días más tarde, el 12-13 de noviembre de 2008, tiene lugar una reunión de alto nivel en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York sobre la cultura de paz. En ella intervienen⁴⁴, además del Presidente Miguel D’Escotto y el Secretario General Ban Ki-Moon, los Reyes de Arabia Saudita y de Jordania, el Presidente de Israel señor Shimon Peres, el Presidente del Senado de España señor Francisco Javier Rojo, el Primer Ministro de Turquía señor Recip T. Erdogan, entre otros.

En el mes de octubre de 2009, la Conferencia General de la UNESCO, adopta una *Resolución sobre la cultura de paz*⁴⁵, que puede representar la reactivación a escala institucional de su misión primordial que, en los últimos años, a pesar de las reiteradas apelaciones de las Naciones Unidas, había decaído en favor de la “seguridad personal”.

Debo mencionar, por último, que en noviembre de 2009, los *Premios Nobel de la Paz*, reafirmaron en su octava *Cumbre Mundial*, la necesidad de adoptar con urgencia una cultura de paz y no violencia, en su *Carta para un Mundo sin Violencia – la violencia es una enfermedad que puede prevenirse*⁴⁶:

“Nuestro destino es común.... *Crear una cultura de paz y no violencia es indispensable*. La afirmación de los valores que se contienen en esta Carta constituye una etapa vital para asegurar la supervivencia y desarrollo de la humanidad y lograr un mundo exento de violencia”...

Tenemos que utilizar en favor de la transición de la cultura de la fuerza a la de la palabra todos los medios que los nuevos conocimientos y la nueva tecnología ponen a nuestra disposición

En la *Paz como cultura, fuentes y recursos de una pedagogía para la paz*, que se publicará próximamente, Manuel Dios Diz, ha realizado una auténtica labor de síntesis de lo que significa la paz como cultura y la cultura como fundamento y esencia de la paz. Describe los orígenes, antecedentes y referencias esenciales del concepto cultura de paz; la Declaración y el Programa de Acción de una Cultura de Paz del año 1999; frutos de la Declaración sobre una Cultura de Paz (la Carta de la Tierra, la Declaración de Madrid del año 2000, la Alianza de Civilizaciones... las leyes a escala nacional y en las Comunidades Autónomas...; la pedagogía de la paz: educar para una cultura de paz, educar en los afectos, frenar la violencia...

Cultura de paz temática

Antes de concluir esta revisión general de la cultura de paz y no violencia hasta nuestros días quisiera destacar los progresos realizados en su incorporación práctica en una serie de ámbitos que son auténticas piedras angulares del nuevo mundo posible que anhelamos: la educación, los derechos humanos, la religión, la cultura, la igualdad de la mujer, los jóvenes, el periodismo y la comunicación, el ámbito militar, la inclusión de las constituciones, la cultura de paz en el Estatutos de Autonomía.

La Educación:

- *Declaración de la 44ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación, celebrada en Ginebra, Suiza, en el mes de octubre de 1994:*

“Convencidos de que las políticas educativas deben contribuir a fomentar el entendimiento, la solidaridad y la tolerancia entre los individuos y entre los grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos y entre las naciones soberanas,

Convencidos de que la educación debe fomentar conocimientos, valores, actitudes y aptitudes favorables al respeto de los derechos humanos y al compromiso activo respecto a la defensa de tales derechos y a la construcción de una cultura de paz y democracia...

Se sometieron a la aprobación de la Conferencia General de la UNESCO, en su 28ª sesión, en París, en noviembre de 1995, el siguiente “*Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia*”⁴⁷ que ofrece estrategias, contenidos, materiales y recursos pedagógicos, formación de los docentes, y propuestas para la enseñanza superior y la educación no formal. De todos ellos quiero destacar, por su especial relieve, los siguientes párrafos:

“La educación debe desarrollar la capacidad de resolver los conflictos con métodos no violentos. Por consiguiente, debe promover también el desarrollo de la paz interior en la mente de los estudiantes para que puedan asentar con mayor firmeza las dotes de tolerancia, solidaridad, voluntad de compartir y atención hacia los demás.

La educación ha de cultivar en el ciudadano la capacidad de hacer elecciones con conocimiento, basando sus juicios no sólo en el análisis de las situaciones actuales, sino también en la visión de un futuro al que aspira...”

- *Declaración sobre la Función de la Cátedras UNESCO en la Promoción de una Cultura de Paz*⁴⁸ - Stadtschlaining, Austria, 25.04.1998.
- *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI*⁴⁹: visión y acción. UNESCO, París, 9-10-1998.
- *Conferencia Mundial sobre la Educación y el Deporte para una Cultura de Paz*⁵⁰. UNESCO, Paris, 30-7-1999.

■ **Los Derechos Humanos, el Derecho Humano a la Paz y la Democracia:**

- *Declaración de Antigua, Guatemala, sobre los Derechos Humanos y la Cultura de Paz*⁵¹ (Antigua, Guatemala, 30.7.1996).
- *El Derecho Humano a la Paz*⁵². Declaración del Director General de la UNESCO. París, enero de 1997.
- *Declaración Universal sobre la Democracia*⁵³ (El Cairo, Egipto, septiembre 1997).
- *Llamamiento de Stadtschlaining a favor de los Derechos Humanos, la Paz, la Democracia, la Cooperación Internacional y la Tolerancia*⁵⁴ (Stadtschlaining, Austria, 25.04.1998).
- *Declaración de Rabat, “Por una estrategia árabe de Enseñanza de los Derechos Humanos”*⁵⁵ (Rabat, 20.02.1999).

El **Derecho Humano a la Paz** ha seguido un largo camino de progresivo afianzamiento, como corresponde a la puesta en práctica del artículo 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Pero, como ya he mencionado en repetidas ocasiones, está claro que se trata de la seguridad de la paz y nunca más de la paz de la seguridad, porque es la paz del silencio, de la nula libertad, de la sospecha, del miedo. Entre los avances realizados en relación al derecho humano a la paz destacan los llevados a efecto por el Profesor Carlos Villán y sus colaboradores, especialmente de UNESCO-ETXEA de Bilbao, España, que muy recientemente han publicado⁵⁶ una excelente referencia del camino recorrido y de las próximas etapas para conseguir su aprobación formal.

■ Religión

- *Declaración sobre el Papel de la Religión en la Promoción de una Cultura de Paz.*⁵⁷ Barcelona, 18-12-1994:

“Profundamente preocupados por la situación actual del mundo, así como por la intensificación de los conflictos armados y la violencia, la pobreza, la injusticia social y las estructuras de opresión,

Declaramos que vivimos en un mundo en el que el aislamiento ya no es posible. Vivimos en una época caracterizada por la movilidad sin precedente de los pueblos y el cruzamiento de las culturas. Somos todos interdependientes y compartimos la responsabilidad ineludible del bienestar del mundo entero....

Creemos que la paz es posible. Sabemos que la religión por sí sola no resuelve todos los males de la humanidad, pero que tiene un papel indispensable que desempeñar en este crítico momento... . La paz no será posible si no reconocemos el pluralismo y respetamos la diversidad... . Entendemos la cultura como un modo de ver el mundo y de vivir en él... . Las religiones han contribuido a la paz del mundo, pero también han sido causa de división, odio y guerras. Con demasiada frecuencia, los creyentes hemos traicionado los elevados ideales que nosotros mismos habíamos predicado... .

Nos comprometemos a resolver o mitigar los conflictos sin recurrir a la violencia, y a prevenirlos a través de la educación y la búsqueda de la justicia... . Nos comprometemos a contribuir a la atenuación de las escandalosas diferencias económicas que existen entre diversos grupos humanos, y a la erradicación de otras formas de violencia y de amenazas contra la paz... .

Nuestras comunidades creyentes tienen la responsabilidad de fomentar una conducta inspirada en la sabiduría, la compasión, el afán de compartir, la caridad, la solidaridad y el amor, que guíe a todos por los caminos de la libertad y la responsabilidad. Las religiones deben ser una fuente de energía liberadora...

- *Declaración de Montserrat sobre “Religiones y Construcción de Paz”*⁵⁸, Montserrat, Barcelona, 10-04-2008. Esta Declaración constituye un auténtico y apremiante llamamiento, formulado desde todas las religiones y creencias, en favor de la solución pacífica de los conflictos, del diálogo, de la conciliación.
- *European Council of Religions Leaders. “Religions for Peace”. Lille Declaration on a Culture of Peace*⁵⁹ (27-05-2009). Documento de extraordinario interés, que aborda las dimensiones espirituales, éticas, sociales y culturales de las religiones e incorpora los “compromisos” para trabajar cotidianamente en favor de una Cultura de Paz.

■ **Cultura**

- *Declaración Universal de Derechos Lingüísticos Preliminares*⁶⁰ (Barcelona, 9-06-1996). Constituye un documento de gran valor ya que aclara muchos de los principios conceptuales que deben fortalecer el pluralismo lingüístico, evitando la uniformización cultural. Es, sin lugar a dudas, referencia necesaria para el ulterior desarrollo de los derechos lingüísticos y de la conservación de las distintas formas de expresión que forman parte del patrimonio de la humanidad.

■ **Igualdad de la mujer**

- *Declaración sobre la contribución de las mujeres a una Cultura de Paz*⁶¹, en la 4ª Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, Pekín, China, 4-15 de septiembre de 1995:

“Es primordial sustituir las relaciones desiguales entre los géneros por una igualdad auténtica y práctica entre hombres y mujeres para que las democracias puedan ser realmente participativas... .El nuestro sigue siendo un planeta armado y belicoso. Simplemente, en la primera mitad de este decenio, más de noventa conflagraciones de diversos tipos se han cobrado un gran número de vidas humanas, han retrasado el desarrollo social y económico y han reducido los recursos mundiales. Las mujeres siguen sufriendo violaciones sistemáticas de sus derechos humanos y permaneciendo, en buena medida, excluidas de los procesos de adopción de decisiones. En situaciones de guerra y ocupación militar, las mujeres son, hasta un grado alarmante, el blanco y las víctimas de atrocidades y agresiones... .

Una cultura de paz exige que hagamos frente a la violencia de la penuria económica y social. La pobreza y las injusticias sociales, como la exclusión y la discriminación, repercuten con especial fuerza en las mujeres. Es indispensable corregir las asimetrías flagrantes de riqueza y oportunidades dentro de cada país y entre los distintos países para atajar de raíz las causas de la violencia en el mundo... . La igualdad, el desarrollo y la paz están inextricablemente unidos. No puede haber paz duradera sin desarrollo, del mismo modo que no puede haber un desarrollo sostenible sin una plena igualdad entre hombres y mujeres”.

- *“Roles masculinos y masculinidad desde el punto de vista de una Cultura de Paz*⁶², Reunión del Grupo de Expertos, Recomendaciones (Oslo, Noruega, 24.09.1997).

■ **Jóvenes**

- *Declaración sobre las responsabilidades de las generaciones actuales para con las generaciones futuras*⁶³ (Conferencia General de la UNESCO, 12.11.1997).
- *Jóvenes protagonistas de paz. Declaración de Maloca*⁶⁴ (Melgar, Colombia, 3.05.1999).

■ **Periodismo y comunicación**

- *Declaración de Puebla: Reunión de periodistas y editores de periódicos de América Latina para una Cultura de Paz*⁶⁵ (Puebla, México, 17.05.1997). Los participantes en esta importante reunión expresan:

“... su preocupación por la concentración de los medios de comunicación a escala internacional, lo que amenaza la libertad de expresión e impone restricciones a la diversidad de información y opinión, que constituyen auténticos fundamentos de la cultura de paz... Proclaman que la libertad de prensa incluye el derecho de los ciudadanos a la información...”.

- *Declaración de Moscú. Periodistas por una Cultura de Paz*⁶⁶ (Moscú, Federación de Rusia, 14.11.1998.)

■ **Militar**

- *Declaración del I Foro Militar Centroamericano para una Cultura de Paz*⁶⁷ (San Salvador, El Salvador, 27.06.1996).
- *Declaración del II Foro Militar Centroamericano para la Cultura de Paz y No Violencia*⁶⁸ (Guatemala, 17.4.1998).

■ **Inclusión en la constituciones**

- *Bolivia. Nueva Constitución Política de Estado*⁶⁹. Octubre de 2008. En el Título III, Deberes, artículo 108 se establece: “Son deberes de los bolivianos y las bolivianas... 4. Defender, promover y contribuir al derecho a la paz y fomentar la cultura de paz”.

■ **Cultura de Paz en los Estatutos de Autonomía de España**

Es mucho lo que se ha conseguido en relación a los Estatutos de Autonomía. Así, en el *Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo⁷⁰, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, figura en el artículo 10, del Título Preliminar sobre “Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma”, en el apartado tercero: “La Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos: ... 22º. El fomento de la cultura de paz y el diálogo entre los pueblos”.

También en Andalucía es muy importante el *Programa “Escuela, Espacio de Paz”*⁷¹. Plan Andaluz de Educación para la Cultura de Paz y No Violencia.

La Consejería de Educación y Ciencia de Andalucía, mediante este Plan Andaluz de Educación para la Cultura de Paz y Noviolencia, inspirado en las múltiples experiencias de práctica e investigación de una educación y Cultura de Paz, reafirma su voluntad de contribuir aún más en el logro, para las generaciones actuales y las venideras, de una sociedad andaluza más justa y tolerante. Con la contribución de todos los integrantes de

la comunidad educativa, viene desarrollando un conjunto de acciones que sin duda se enmarcan en la dirección de construir la Cultura de Paz. Entre las iniciativas que recoge este proyecto están:

1. Proyecto “Escuela: espacio de paz”. Convocatoria pública anual para impulsar y apoyar proyectos relacionados con los objetivos de este plan y donde esté implicado colectivamente el centro.
2. Impulso de la educación en valores, base de la Cultura de Paz, a través de los proyectos de innovación educativa.
3. Observatorio sobre la convivencia escolar.
4. Formación del Profesorado. Se impulsarán acciones formativas de Cultura de Paz y Noviolencia.
5. Recopilación y elaboración de materiales didácticos.
6. Congresos, jornadas y seminarios. Organización y realización de congresos, jornadas y seminarios en los que se intercambien experiencias e información en este campo. Para ello, la Consejería de Educación y Ciencia favorecerá el concurso y la colaboración con instituciones y centros de Investigación para la Paz.
7. Estabilidad de los equipos de profesores y profesoras que estén desarrollando programas específicos en este ámbito.

No puede haber paz duradera sin desarrollo, del mismo modo que no puede haber un desarrollo sostenible sin una plena igualdad entre hombres y mujeres

La Consejería ha adoptado las siguientes medidas:

1. Creación de la figura del profesor/a mediador/a.
2. Mejora de la plantilla y disminución de la *ratio* en ciertos centros docentes.
3. Mejora de la percepción que el alumnado tiene de su propio centro y de la enseñanza que recibe en ellos y potenciación de las relaciones del centro en su entorno.
4. Mejora de las condiciones de seguridad del entorno en los centros escolares.
5. Asesoramiento y apoyo jurídico del profesorado.

De 2002 a 2009 los datos globales de centros, profesorado y alumnado de la red “Escuela: espacio de paz”, indican que comprende ya: 1896 centros, 56.340 profesores, 657.300 alumnos, el 47,71% de los centros escolares de Andalucía.

*Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)*⁷². CAPÍTULO II. Principios rectores de las políticas públicas. Artículo 30. Cultura de los valores democráticos: “Los poderes públicos aragoneses promoverán la cultura de la paz, mediante la incorporación de valores de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia, especialmente en el sistema educativo”.

*Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León)*⁷³. TÍTULO I. Derechos y principios rectores. CAPÍTULO IV.

Principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León. Artículo 16. Principios rectores de las políticas públicas. 25. La promoción de la cultura de la paz, de la tolerancia, del respeto y del civismo democráticos, rechazando cualquier actitud que promueva la violencia, el odio, la discriminación o la intolerancia, o que, de cualquier otra forma, atente contra la igualdad y la dignidad de las personas.

*Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña)*⁴. TÍTULO I: CAPÍTULO V. Principios rectores. Artículo 51. Cooperación al fomento de la paz y cooperación al desarrollo: 1. "La Generalitat debe promover la cultura de la paz y acciones de fomento de la paz en el mundo".

Xunta de Galicia

Está a punto de aprobarse, en el primer trimestre de 2010, una ley específica de Fomento de la Cultura de Paz. El texto base de referencia es del Seminario Galego de Educación para la Paz (Fundación Cultura de Paz) y ha sido asumido por los tres grupos parlamentarios (Partido Popular, Partido Socialista y BNG).

Además, para concluir el Decenio de la Paz y No violencia durante el 2010 se celebrará en Galicia el Foro 2010 que será el punto de encuentro de: Reunión de Miembros del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones; Congreso Internacional de Información y Derechos Humanos; Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz; Congreso Internacional Memoria, Reconciliación y Cultura de Paz; y Foro Mundial de Educación. Así como, la *Marcha por la Cultura de Paz* que tendrá lugar, impulsada por el incansable Flavio Lotti, desde Perugia a Asís.

Tiempo de acción para hacer posible "un nuevo comienzo"

Es tiempo de acción. Es tiempo de no callar. Es tiempo de unir voces y manos. Eduardo Galeano, que nos inspira permanentemente, ha escrito que los "abuelos de la humanidad sobrevivieron contra toda evidencia porque fueron capaces de compartir y supieron defenderse juntos".

Si no actuamos con intrepidez y premura, en poco tiempo volverán a ser los del "gran dominio", los de los paraísos fiscales y tráfico supranacionales (de armas, drogas, patentes, capitales... ¡personas!) los que sigan imponiendo un sistema económico basado en las leyes del mercado en lugar de hacerlo en la justicia social y los "principios democráticos" que establece lúcidamente la Constitución de la UNESCO.

¡No más espectadores! No más receptores obedientes y resignados. La transición desde una cultura de guerra a una cultura de paz exige otra transición profunda, personal: la de súbditos a ciudadanos participativos, a ciudadanos “educados” que actúan en virtud de sus propias reflexiones, que no se dejan ganar por lejanísimas instancias de poder mediático. El poder mediático que, unido al militar, económico y tecnológico, tiene atemorizada a buena parte de la humanidad, debe recibir ahora un mensaje firme y claro: el tiempo del silencio ha concluido. El tiempo de las mentiras, de los disfraces y del miedo ha terminado porque la sociedad civil, conciente de su poder y concedora de la situación real, no consentirá más, ya emancipada, ser testigo impasible de abusos de poder.

La cultura de paz es la cultura de los principios, de la templanza, de la serenidad, de la no violencia pero de la firmeza. Es la cultura de la manifestación del poder de la ciudadanía que ahora, por primera vez en la historia, puede ser no presencial gracias a la moderna tecnología de la comunicación.

Procurar un desarrollo global sostenible como base de un nuevo sistema económico mundial, constituye la mejor manera de expresar la solidaridad de las presentes generaciones con las venideras, a las que debemos la voz y la acción.

Es tiempo de acción. Tiempo de no callar, de unir voces y manos

Ha llegado, pues, el momento de transitar resueltamente desde la imposición, el dominio, la violencia y la guerra al encuentro y la conversación. De la fuerza a la palabra. Así de simple, así de difícil, porque consiste en vencer la inercia secular y conseguir la implicación ciudadana. La paz es posible si los ciudadanos dejan de ser testigos y receptores y toman en sus manos las riendas de su destino.

Sí, la paz es posible. Paz basada en la justicia, en la libertad, en la igualdad, en la solidaridad. Todos distintos, todos iguales. Nadie sometido, nadie aceptando inercias ni supuestos que llevan a admitir lo inadmisibile, a vivir sometidos y no como ciudadanos que participan, que asienten o disienten, que construyen democracia cada día con su comportamiento.

Día a día, paso a paso, consolidando una cultura de paz, de serenidad, de reflexión, de elaboración de las propias opiniones, sin actuar al dictado de nadie.

La educación es el mejor antídoto del extremismo, del fanatismo, de la arrogancia, de la intransigencia.

Sí, la paz es posible. Es posible transformar una economía de guerra en una economía de desarrollo generalizado, en la que disminuyan

las inversiones en armas y se incrementen en nuevas fuentes de energía renovable; en la producción de agua y alimentos; en la salud; en la protección del medio ambiente; en la vivienda ecológica; en el transporte eléctrico; en la educación...

La especie humana es capaz de inventar su futuro.

Federico Mayor Zaragoza
Marzo, 2010



Referencias bibliográficas

- 1 Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/RES/60/1 del 24.10.2005). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>
- 2 Promoción del diálogo interreligioso e intercultural, comprensión y cooperación para la paz. Disponible en: http://fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/DECLARACIONES,%20RESOLUCIONES/Promocion_dialogo_la_comprension_y_la_cooperacion.pdf
- 3 Informe sobre el Decenio Internacional para una Cultura de Paz y No Violencia para los niños del mundo (20.08.2009). Disponible en: http://www3.unesco.org/iycp/uk/uk_sum_refdoc.htm
- 4 Declaración de Yamusukro sobre la Paz en la mente de los Hombres. (Yamusukro, Côte d'Ivoire, el 1 de Julio de 1989). Disponible en: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/yamusukro1.htm>
- 5 Discurso de Federico Mayor, Director General de la UNESCO, con ocasión de la ceremonia de clausura del Congreso de Yamusukro (1.07.1989). Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000835/083515eo.pdf>
- 6 Declaración Mundial sobre educación para todos "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje" (Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990) Disponible en: <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>
- 7 Convención sobre los Derechos Humanos del Niño (Res.44/25 del 2/11/1989). Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
- 8 Agenda 21 (Río de Janeiro, 3.6.1992). Disponible en: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/ageindi.htm>
- 9 Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague (Copenhague, 6-12.03.1995) Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>
- 10 Cooperación para promover una cultura de paz (París, 14.8.1992). Sólo en inglés. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000938/093829Eo.pdf>
- 11 Llamamiento de San Salvador (San Salvador, El Salvador, 28.4.1993). Disponible en: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/ssalvador.htm>
- 12 Declaración de los participantes en el Coloquio sobre la cultura de paz en Burundi acerca de la situación sociopolítica que prevalece en el país. (Bujumbura, Burundi, el 17 de diciembre de 1994) Disponible en: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/burundi.htm>
- 13 Declaración General del Foro Nacional sobre la Cultura de Paz en el Congo (Brazzaville, Congo, 24 de diciembre 1994) Disponible en: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/congo.htm>

- 14 Declaración de Jartum. (Jartum, el 11 de abril de 1995). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/khartum.htm>
- 15 Llamamiento de Tbilisi para la Paz y la Tolerancia, Por un Diálogo Cultural (Tbilisi, Georgia, el 14 de Julio de 1995). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/tbilisi.htm>
- 16 Declaración de Principios sobre la Tolerancia (París, Francia, el 16 de noviembre de 1995). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/tolerancia.htm>
- 17 Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos: hacia una cultura de paz (Naciones Unidas, Res. 50/173 del 27.2.1996). Disponible en:
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/769/18/PDF/N9676918.pdf?OpenElement>
- 18 Aplicación de la Resolución 28 C/1.15 relativa a la Reforma y Renovación de la Educación en Europa Central y Oriental (UNESCO Consejo Ejecutivo, 18.3.1997). Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001057/105755s.pdf>
- 19 Informe sobre la Ejecución del Proyecto transdisciplinario "Hacia una cultura de paz" (UNESCO, Consejo Ejecutivo, 23.4.1997). Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001058/105875s.pdf>
- 20 Conferencia Instituto Nobel (Oslo, Noruega, 22.11.1995). Sólo en inglés. Disponible en
<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001022/102212E.pdf>
- 21 Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. (Naciones Unidas, 6.10.1999) Disponible en:
http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf
- 22 Comunicado final (Simposio sobre "Solución de conflictos - La dimensión humanitaria: el caso de Sudán" (el 23 de mayo de 1996). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/sudan.htm>
- 23 Declaración de Bamako (Bamako, Mali, el 28 de marzo de 1997). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/bamako.htm>
- 24 Declaración de Maputo (Maputo, Mozambique, 4 de septiembre de 1997). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/maputo.htm>
- 25 Cultura de paz (Naciones Unidas, A/Res/52/13 del 15.01.1998). Disponible en:
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/760/18/PDF/N9876018.pdf?OpenElement>
- 26 Comunicado final de la reunión "Forjar el futuro: hacia una cultura de paz" Grecia - Turquía **** Turquía - Grecia (París, Francia, el 13 de mayo de 1998). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/greece.htm>
- 27 Declaración de Kishinev "Por una Cultura de Paz y Diálogo Entre Civilizaciones" (Kishinev, República de Moldavia, 18 de mayo de 1998). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/kishinev.htm>
- 28 Declaración de Tashkent (Tashkent, República de Uzbekistán, el 6 de noviembre de 1998). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/tashkent.htm>
- 29 Declaración de Caracas por una Cultura de Paz (Caracas, Venezuela, el 3 de marzo de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/caracas.htm>
- 30 Declaración de Panamá (Ciudad de Panamá, el 22 de marzo de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/panama.htm>
- 31 Declaración de Niamey por una Cultura de Paz y no violencia (Niamey, República de Níger, 20 de marzo de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/niamey.htm>
- 32 Llamamiento de Trípoli para la Instauración de una Cultura de Paz en Africa en los albores del Tercero Milenio (Trípoli, 12 de abril de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/tripoli.htm>
- 33 Declaración de Antigua Guatemala USAC - UNESCO (Antigua, Guatemala, el 11 de mayo de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/usac.htm>
- 34 Llamamiento de Moscú para el Año 2000 (Moscú, Federación de Rusia, 15 de mayo de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/moscow2.htm>
- 35 Decenio Internacional de una Cultura de Paz y no violencia para los niños del mundo, (2001-2010). (Naciones Unidas, Res 53/25 del 19/11/1998). Disponible en:

- <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/53/ares5325.pdf>
- 36 Manifiesto 2000 .(París, 4.3.1999). Disponible en:
http://www3.unesco.org/manifiesto2000/sp/sp_manifeste.htm
- 37 La Carta de la Tierra. Disponible en:
http://www3.unesco.org/manifiesto2000/sp/sp_manifeste.htm
- 38 Año Internacional 2000: la paz día a día. Disponible en:
http://www.unesco.org/courier/2000_01/sp/dossier/txt0.htm
- 39 Declaración de Madrid (Madrid, 13.12.2000). Disponible en:
<http://fund-culturadepaz.org/DECLARACIONES%20RESOLUCIONES/DECLARACION%20DE%20MADRID.doc>
- 40 Informe Mundial de Cultura de Paz. Disponible en:
<http://www.fund-culturadepaz.org/spa/INFORME CULTURA DE PAZ/INFORME/Informe%20Mundial%202005%20ESP.pdf>
- 41 Ley 27/2005 de 30 de noviembre, de Fomento de la Educación y la Cultura de Paz. Disponible en:
<http://www.fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/leyculturadepaz.pdf>
- 42 Decenio Internacional de una Cultura de Paz y No violencia para los niños del mundo (2001-2010) (Naciones Unidas, A/61/175 del 24.7.2006). Disponible en:
http://www3.unesco.org/iycp/uk/uk_sum_refdoc.htm
- 43 Decenio Internacional de una Cultura de Paz y No violencia para los niños del mundo (2001-2010) (Naciones Unidas, 7.11.2008).. Disponible en:
<http://fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/DECLARACIONES,%20RESOLUCIONES/CULTURA DE PAZ NU-AG 2008.pdf>
- 44 Discurso de apertura del Presidente de la Asamblea General con motivo del examen del tema 45 del programa: Cultura de paz (12-13.11.2008). Disponible en:
<http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/president/63/statements/cultureofpeace.shtml>
- 45 En el mes de octubre de 2009, la Conferencia General de la UNESCO, adopta una *Resoluciones sobre la cultura de paz* (París, 6-23.10.2009). Disponible en:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001864/186470s.pdf>
- 46 Carta de los Premios Nobel para un Mundo sin Violencia (Berlín, 10 y 11.11.2009). Disponible en:
<http://sites.google.com/site/novienciauniversitaria/carta-para-un-mundo-sin-violencia>
- 47 Declaración y Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia (París, nov.1995). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/educacion.htm>
- 48 Llamamiento de Stadtschlaining en favor de los Derechos Humanos, la Paz, la Democracia, la Comprensión Internacional y la Tolerancia (Stadtschlaining, Austria, 25 de abril de 1998) Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/chairs1.htm>
- 49 Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción (París, Francia, el 9 de octubre de 1998). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/world.htm>
- 50 Llamamiento Lanzado en la sección de Clausura de la Conferencia Mundial sobre la Educación y el Deporte para una Cultura de Paz (París, Francia, el 7 de julio de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/sports.htm>
- 51 Declaración de Antigua, Guatemala sobre los Derechos Humanos y la Cultura de Paz (Antigua, Guatemala, 30 de julio de 1996), Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/ombudsmen.htm>
- 52 El Derecho Humano a la Paz (París, Francia, enero de 1997). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/HRtoPeace.htm>
- 53 Declaración Universal sobre la Democracia (El Cairo, Egipto, septiembre de 1997). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/democracia.htm>
- 54 Llamamiento de Stadtschlaining en favor de los Derechos Humanos, la Paz, la Democracia, la Comprensión Internacional y la Tolerancia (Stadtschlaining, Austria, 25 de abril de 1998). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/chairs1.htm>
- 55 Declaración de Rabat "Por una estrategia árabe de Enseñanza de los Derechos Humanos" (Rabat, Marruecos, 20 de febrero de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/rabat.htm>

- 56 Declaración de Bilbao sobre el Derecho Humanos a la Paz (AEDIDH y UNESCO ETXEA, 24.2.2010). Disponible en:
http://fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/Declaraciones/Declaracion-Bilbao_DerechoHumanoPaz.pdf
- 57 Declaración sobre el Papel de la Religión en la promoción de una Cultura de Paz (Barcelona, España, el 18 de diciembre de 1994). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/index.html>
- 58 Declaración de Montserrat sobre « Religiones y Construcción de Paz » (Montserrat, Barcelona, 10.04.2008). Disponible en :
http://fund-culturadepaz.org/BarnaDOC/DECLARACION_DE_MONTSERRAT.pdf
- 59 European Council of Religions Leaders. "Religions for Peace". Lille Declaration on a Culture of Peace (27.05.2009). Disponible en (sólo en inglés):
[http://fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/DECLARACIONES.%20RESOLUCIONES/CULTURA%20DE%20PAZ%20Y%20DERECHOS%20HUMANOS/Lille_Declarati on on a Culture of Peace.pdf](http://fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/DECLARACIONES.%20RESOLUCIONES/CULTURA%20DE%20PAZ%20Y%20DERECHOS%20HUMANOS/Lille_Declarati%20on%20on%20a%20Culture%20of%20Peace.pdf)
- 60 Declaración Universal de Derechos Lingüísticos Preliminares (Barcelona, España, el 9 de junio de 1996) Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/linguisticos.htm>
- 61 Declaración sobre la contribución de las mujeres a una cultura de paz (Beijing, China, 4-15 de septiembre de 1995). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/women.htm>
- 62 Recomendaciones de la Reunión del Grupo de Expertos "Roles masculinos y masculinidades desde el punto de vista de una Cultura de Paz" (Oslo, Noruega, 24 - 28 de septiembre de 1997). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/maleroles.htm>
- 63 Declaración sobre las responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras (adoptada el 12 de noviembre de 1997 por la Conferencia General de la UNESCO en su 29a reunión) Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/generaciones.htm>
- 64 Jóvenes Protagonistas de la Paz Declaración de la Maloca (Melgar, Colombia, el 3 de mayo de 1999). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/maloca.htm>
- 65 Declaración de Puebla: Reunión de periodistas y editores de periódicos de América Latina para una Cultura de Paz (Puebla, México, 17.05.1997). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/puebla.htm>
- 66 Declaración de Moscú: Periodistas por una Cultura de Paz (el 14 de noviembre de 1998) Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/moscow1.htm>
- 67 Declaración del I Foro Militar Centroamericano para la Cultura de Paz (San Salvador, El Salvador, 27 de junio de 1996). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/military1.htm>
- 68 Declaración del "II Foro Militar Centroamericano para la Cultura de Paz y NoViolencia"(Guatemala, Guatemala, 17 abril de 1998). Disponible en:
<http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/military2.htm>
- 69 Nueva Constitución de Bolivia. Disponible en:
<http://www.patrianueva.bo/constitucion>
- 70 Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo). Disponible en:
http://www.google.es/search?hl=es&q=estatuto+de+autonomia+de+andaluc%C3%ADa+ley+organica+2%2F2007&meta=&aq=f&aql=&aql=&og=&gs_rfai=
- 71 Programa "Escuela, Espacio de Paz". Disponible en:
http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portal/com/bin/convivencia/contenidos/EscuelaEspaciodePaz/LaRedEscuelaEspacioDePaz/1236849095003_la_red_xescuela_espacio_de_pazx.pdf
- 72 Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón). Disponible en:
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/04/23/pdfs/A17822-17841.pdf>
- 73 Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). Disponible en:
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/01/pdfs/A49486-49505.pdf>
- 74 Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Disponible en:
<http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/20/pdfs/A27269-27310.pdf>

Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario

Manuela Mesa

Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)



La inclusión de la dimensión de género en la agenda internacional de paz y seguridad ha sido un largo proceso que cuenta ya con más de cuatro décadas de historia. Naciones Unidas, la Unión Europea y otros organismos internacionales han ido introduciendo paulatinamente distintas leyes, resoluciones, directivas que conforman un amplio marco normativo sobre mujer, conflicto y construcción de paz.

Los primeros esfuerzos para abordar la situación de las mujeres en los conflictos armados fue realizada por la Comisión sobre la Condición de la Mujer en 1969, en el que se planteó la necesidad de prestar una atención especial a las mujeres y los niños en las situaciones de emergencia y en el transcurso de la guerra. Desde entonces se han realizado cuatro Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer, estableciendo vínculos entre la igualdad de género, el desarrollo y la paz. Estas se han realizado en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). A lo largo de estos años se han abordado un número amplio de cuestiones que conforman y definen el papel de las mujeres en la construcción de la paz en el ámbito internacional y local.

En este artículo se presentan las principales iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de mujer, paz y seguridad. Se analiza el papel en concreto que ha jugado la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, y se presentan las propuestas que están sobre la mesa en el décimo aniversario, para lograr poner fin a la violencia contra las mujeres y conseguir una mayor participación de las mujeres en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica.

Mujer, paz y seguridad en la agenda internacional: el papel de Naciones Unidas

Las primeras iniciativas surgieron en la década de los setenta, con la celebración la *Primera Conferencia Internacional de la Mujer* (1975), que dio paso a la *Década de la Mujer en Naciones Unidas* (1975-1985). En 1982 se aprobó la Resolución 3763 de la Asamblea General de la ONU sobre *la Participación de la Mujer en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacionales*. Desde entonces, se han elaborado un número importante de documentos, declaraciones y propuestas que han sido claves para crear un marco normativo sobre mujer, paz y seguridad. En este artículo vamos a mencionar algunos de ellos, centrándonos particularmente en la Resolución 1325, que supuso un punto de inflexión importante en el reconocimiento del papel de las mujeres en la construcción de la paz.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)

La aprobación en 1979 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) fue la culminación de los esfuerzos realizados en la lucha por la igualdad y en promover los derechos de las mujeres. El activismo de muchas mujeres en todo el mundo, organizadas en grupos y movi-

mientos a favor del reconocimiento de sus derechos fue muy importante para creación y puesta en marcha de esta Convención. La Convención establece no sólo una declaración internacional de los derechos de las mujeres, sino también un programa de acción para que los Estados garanticen el goce de esos derechos. Los países que ratifican la Convención están legalmente obligados y comprometidos a poner dichas provisiones en práctica, promoviendo cambios en sus legislaciones nacionales, estableciendo los mecanismos, que aseguren la efectiva protección de las mujeres contra la discriminación. También se comprometen a presentar informes nacionales (al menos una vez cada cuatro años), donde expliquen las medidas que han adoptado para cumplir las obligaciones impuestas por el tratado. Hasta el momento la Convención ha sido ratificada por 188 países. El texto de la Convención no tiene ningún artículo específico referido a la violencia contra las mujeres, pero esta cuestión ha estado muy presente desde 1992, cuando el Comité adoptó la Resolución *La violencia contra la mujeres*, que establecía la inclusión de información sobre la situación de las mujeres en los informes anuales, así como las medidas adoptadas por los Estados para prevenir y protegerlas de la violencia.

La IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing (1995)

Sin embargo, no será hasta la *IV Conferencia Internacional de las Mujeres* celebrada en Beijing en 1995 en la que se inicie una línea de trabajo sobre mujer y conflictos armados, que vinculó a numerosas organizaciones de mujeres, con organizaciones de desarrollo y otros actores. Se determinó que los efectos de los conflictos armados sobre la mujer constituían una esfera de especial preocupación, que requería la atención de los gobiernos y de la comunidad internacional, y se subrayó la necesidad de promover la participación de la mujer en la resolución de los conflictos en los niveles de toma de decisiones. Se creó una Plataforma de Acción que propuso una serie de objetivos estratégicos para prevenir la violencia contra las mujeres y se hizo un llamamiento internacional para reforzar estas normas en el Derecho Internacional. En 1998, durante su 42º periodo de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas examinó la cuestión de la mujer y los conflictos armados y propuso que los gobiernos y la comunidad internacional adoptaran nuevas medidas para acelerar la consecución de los objetivos estratégicos de la Plataforma en esta esfera, incluida la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y los programas pertinentes.

En la década de los noventa, los conflictos de la ex Yugoslavia, de Ruanda y Sierra Leona llevaron a la creación de tribunales *ad hoc*

*La violencia sexual
que se produce
como un patrón
habitual de
comportamiento
de los actores
armados*

que incluyeron disposiciones que reflejaban las implicaciones de género en los conflictos armados y la importancia de diseñar procesos de reparación para las mujeres y las niñas a partir del Derecho Penal Internacional. Posteriormente los Estatutos de la Corte Penal Internacional (2002) recogen la misma línea de trabajo.

En 1994, la Comisión de Derechos Humanos designó un Representante Especial sobre la violencia contra las mujeres, que recogió los abusos sexuales y la violencia que sufren las mujeres en los conflictos armados y esta información contribuyó a una mayor comprensión de la problemática y a dejar constancia de la necesidad de intervenir. Los representantes especiales para la ex Yugoslavia, Ruanda, República Democrática del Congo han informado sobre la violencia sexual que se produce como un patrón habitual de comportamiento de los actores armados (Gender Based Violence against women). Por su parte, en otros ámbitos como el humanitario, o el relativo a los desplazados y refugiados se han ido incluyendo poco a poco el enfoque de género.

Otras reuniones y declaraciones siguieron a las de la Conferencia de Beijing, como la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Participación de las Mujeres en la Resolución pacífica de los conflictos* (2000); la *Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia para la Incorporación de la perspectiva de género en las Operaciones Multidimensionales de Apoyo a la Paz* (2000). Hasta que en el año 2000 se aprueba la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

La Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz

La Resolución 1325 ha supuesto un avance importante al abordar de manera conjunta el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres y el papel que ellas juegan en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica. Esta Resolución fue el resultado del trabajo de muchas organizaciones que durante años trabajaron intensamente para que la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad estuvieran en la agenda internacional. De manera específica la Resolución resalta:

- Insta al Secretario General de la ONU y a los Estados miembros a garantizar un aumento en la representación de las mujeres en todos los ámbitos de construcción de la paz, incluyendo la prevención, la gestión y la Resolución de los conflictos, así como en el papel de enviadas especiales, o en misiones de buenos oficios.

- Expresa la voluntad del Consejo de Seguridad de incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Pide que se dote a los Estados de materiales para la formación en materia de protección de las mujeres y que se incremente la dotación de recursos para esta formación.
- Pide a todos los actores involucrados en unas negociaciones de paz la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz.
- Llama a todas las partes involucradas en los conflictos a la adhesión al derecho internacional, el fin de la impunidad y la adopción de medidas para proteger a las mujeres.
- Enfatiza la naturaleza civil de los campos de personas refugiadas.
- Alienta a considerar las necesidades de las mujeres y las personas dependientes en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración.
- Expresa la voluntad de garantizar que las misiones del Consejo de Seguridad de la ONU tengan en cuenta la dimensión de género y lleven a cabo interlocuciones con los grupos de mujeres locales e internacionales.
- Solicita al Secretario General que lleve a cabo un estudio y un informe sobre el impacto de los conflictos en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

En 2002, el Secretario General encargó un estudio sobre “Mujeres, Paz y Seguridad” que documentó la experiencia de las Naciones Unidas y analizó el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres dentro de marco legal internacional. También examinó la perspectiva de género en los procesos de paz, en las misiones de paz, en las operaciones humanitarias, de reconstrucción y de rehabilitación. Los resultados del informe, que contó con el apoyo de UNIFEM, permitió profundizar sobre el impacto de los conflictos de manera desigual sobre hombres y mujeres y aportó muchos ejemplos de cómo las mujeres en las zonas de conflicto hacían una contribución fundamental en la seguridad y el bienestar de sus comunidades.

Desde el año 2004, el Secretario General de la ONU ha publicado un informe anual de seguimiento de la implementación de la Resolución 1325, con especial énfasis en el ámbito de las Naciones Unidas. Estos informes permiten contar con un análisis sobre el estado de la

cuestión, y en ocasiones ofrecer propuestas y recomendaciones para los Estados Miembros. Por ejemplo, el informe del Secretario General presentado en abril de 2010 recomienda un conjunto de indicadores sobre la aplicación de esta Resolución, que detallaremos más adelante.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en el año 2008, *la Resolución 1820 sobre la violencia sexual como arma de guerra*, y en el año 2009 dos resoluciones más, la 1888 que concreta los compromisos adquiridos mediante la Resolución 1820, y la 1889 que hace lo mismo con la Resolución 1325. Es decir, que mientras la Resolución 1325 ofrecía el marco general de actuación y constituía la primera aproximación a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad, la 1820 hace referencia a una única cuestión de las abordadas por la 1325 – la violencia sexual como arma de guerra – y la 1888 y 1889 concretan posibles pasos y medidas para garantizar el cumplimiento de las anteriores resoluciones.

Las cuatro resoluciones deben ser entendidas de manera complementaria, puesto que tras la aprobación de la Resolución 1820, la violencia sexual como arma de guerra ha adquirido una importancia creciente en los debates públicos.

La falta de aplicación de las leyes, hace que la violencia contra las mujeres se siga perpetuando

La Declaración de Beijing+15

En marzo de 2010 se realizó la revisión de la Declaración de Beijing+15 en su 15 aniversario de su aprobación. En esta reunión se reconoció los avances que se han producido en la creación de mecanismos institucionales para la igualdad de género y en el incremento de leyes para proteger a las mujeres contra violencia. Sin embargo, la falta de aplicación de estas leyes hace que la violencia contra las mujeres se siga perpetuando, sin que se experimenten cambios sustanciales en la vida diaria de la mayoría de ellas. La violencia contra las mujeres es calificada como una “pandemia global” y un gran obstáculo para el progreso en general.

El empoderamiento de las mujeres requiere de un enfoque sectorial, que está todavía muy lejos de conseguirse (E/CN.6/2010/L1). Se señalan entre los principales obstáculos para la aplicación de las leyes y políticas, la escasez de recursos y la insuficiencia de datos sobre la violencia contra la mujeres, así como la falta de seguimiento y evaluación de muchos de los programas (E/CN.6/2010/CRP.10). Durante 2010 se han puesto en marcha numerosas iniciativas. Naciones Unidas ha lanzado la Campaña *UNITE to End Violence against Women* (Unidos para poner fin a la Violencia contra las Mujeres)¹ y esta cuestión también será abordada en la Asamblea

¹ Consultar en: <http://www.un.org/en/women/endviolence/>

General de Septiembre de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dado que éstos están inextricablemente unidos a las medidas que se plantean en la Plataforma de Acción de Beijing.

En octubre de 2010 se celebrará el décimo Aniversario de la aprobación de la Resolución 1325. El Grupo de la Sociedad Civil Asesor en la Naciones Unidas en los temas de Mujer, Paz y Seguridad (CSAG, por sus siglas en inglés) ha propuesto una serie de actividades para conmemorar este aniversario. Este grupo está coordinado por Mary Robison y está integrado por un panel de personas expertas en cuestiones de distintos países entre los que se encuentran: Bineta Diop (Senegal), Salim Ahmed Salim (Tanzania), Elisabeth Rehn (Finlandia), Swanee Hunt (Estados Unidos), Sanam Anderlini (Iran/UK), Susana Villarán (Perú), entre otras.

Para la celebración del aniversario, se plantea una Reunión Ministerial bajo la “Fórmula Arria”, que ofrecería la oportunidad a los Estados miembros que no forman parte del Consejo de Seguridad, o bien a las organizaciones de la sociedad civil presentar sus puntos de vista en los tema de mujer, paz y seguridad ante el Consejo. La llamada “Fórmula Arria” consiste en que representantes o personalidades de aquellos países que no integren el Consejo de Seguridad puedan tener acceso a éste sin violar la disposición del reglamento que establece que sólo los miembros permanentes pueden tomar parte en las sesiones privadas del cuerpo. Hasta el momento este tipo de reuniones no oficiales le han servido a los integrantes del Consejo para desarrollar diálogos con representantes de organizaciones o personas claves y obtener información directa de dirigentes gubernamentales y no gubernamentales sobre asuntos que considera el Consejo. En este caso concreto, sería una oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil, particularmente de aquellas zonas afectadas por el conflicto, o que requieren de una atención urgente presenten sus propuestas y peticiones. Como resultado final de este encuentro, se espera que se prepare un documento final que refleje los compromisos adquiridos para el futuro. Sería muy importante en esta ocasión, lograr una incorporación coherente de la perspectiva de género en el marco de Naciones, armonizando los enfoques y eliminando la fragmentación que impide la maximización de los recursos (Mayanja, 2009). Entre las ideas que se han manejado, está la propuesta de que la Comisión para la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se ocupe de hacer el seguimiento de la aplicación de la resolución 1325 en sus informes.

Mujer, paz y seguridad en el marco de la Unión Europea

La Unión Europea cuenta con una propuesta “*Comprehensive Approach to EU implementation of UN Security Council Resolution 1325 and 1820 on women, peace and security*” que fue adoptada por el Consejo el 8 de diciembre de 2008. Propone un enfoque global, que tiene por objetivo orientar las acciones sobre género y construcción de paz en tres dimensiones: el diálogo político, la gestión de crisis y la definición de estrategias específicas para proteger y empoderar a las mujeres.

Esta propuesta ofrece una serie de definiciones y conceptos, y provee de una visión actualizada de las actuales políticas de la UE y su práctica en el ámbito de mujer, paz y seguridad. También incluye una serie de medidas específicas para avanzar en el ámbito de la UE en su conjunto y otras de algunos actores particulares como la Comisión. Trata de aumentar la coherencia entre y dentro de los diferentes instrumentos de la UE, particularmente en lo que se refiere a la Política de Seguridad Común y a la Política de Defensa y Seguridad. Algunas medidas incluyen:

1. Apoyo político a la Resolución 1325 y a la 1820: “La UE promoverá la aplicación de las Resolución sobre paz y seguridad a partir de diálogo político y de los derechos humanos con los países socios”.
2. Formación en temas relacionados con mujer, paz y seguridad (por ejemplo la Comisión organizará regularmente formación en este ámbito).
3. Intercambio de información y de buenas prácticas. Por ejemplo se establece un grupo de trabajo institucional sobre mujer, paz y seguridad y se hace un llamamiento para un intercambio anual entre los Estados miembros en la aplicación de la 1325.
4. Acciones en el ámbito nacional y regional, como la inclusión de la dimensión de género en los instrumentos financieros relevantes de la UE y apoyo para el desarrollo de los planes de acción con los países socios.
5. La incorporación de la dimensión de género y paz dentro de la Reforma del Sector de Seguridad y en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).
6. Introducción en los documentos de Estrategia País (*Country Strategy Paper*) de indicadores que permitan hacer un seguimiento de la aplicación de la Resolución 1325.

Sería importante lograr una incorporación coherente de la perspectiva de género en Naciones Unidas, armonizando enfoques y eliminando la fragmentación

Este documento se complementa con otro más operativo adoptado por el Consejo para la aplicación de la Resolución 1325 en la Política Común de Defensa y Seguridad: *Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP* (2008). En él se incluyen recomendaciones para introducir la perspectiva de género en todas las fases de las misiones de paz, desde la planificación de la operación, hasta su desarrollo y evaluación. Además durante 2009 se ha creado de un grupo de trabajo interinstitucional sobre mujer, paz y seguridad, que está elaborando una serie de indicadores para medir la aplicación del *Comprehensive Approach*.

Otros documentos que en el contexto europeo establecen directrices para promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres en su política exterior son: *Comission Communication Roadmap to Gender Equality* (2006), *EU Concept for support to DDR* (2006).

Sin embargo, para avanzar en la puesta en práctica de estas propuestas e iniciativas es preciso una mayor definición de la Política Exterior Europea, que por el momento es muy incipiente. Algunas de estas medidas carecen de cualquier tipo de articulación de cómo podrían ser llevadas a cabo en el marco de la Unión Europea. Y el conjunto de acciones que se proponen en el *Comprehensive Approach*, carecen de un calendario y de un presupuesto específico y no se incluyen mecanismos de seguimiento ni de rendición de cuentas. Al mismo tiempo, se observa que en las instituciones europeas sigue habiendo un número bajo de mujeres. Además el número de personas del *staff* que se ocupa dentro de las instituciones europeas de las cuestiones de género en las relaciones exteriores es muy bajo y determinadas posiciones, como los Representantes Especiales de la UE son mayoritariamente hombres. Todavía quedan muchas cuestiones pendientes en el marco europeo, que requiere un mayor compromiso político, más allá de las declaraciones y propuestas.

La Resolución 1325 y los Planes de Acción

La Resolución 1325 ha ido acompañada de la definición de Planes de Acción por parte de algunos países, que han tratado de operacionalizar esta Resolución y de llevarla a la práctica². Hasta la fecha, 19 países han adoptado Planes Nacionales y más de 11 países están actualmente en el proceso de elaboración del mismo³. Este es el caso de Argentina (tiene un Plan de Acción para el sector de la defensa), de Australia, o Burundi. Otros países, como Dinamarca, Suecia y el

² Actualmente 19 países cuentan con un Plan de Acción: Austria, Bélgica, Burundi, Chile, Côte d'Ivoire, Dinamarca, España, Finlandia, Filipinas, Holanda, Islandia, Liberia, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Democrática del Congo, Suecia, Suiza y Uganda.

³ Argentina (tiene un plan de acción para el sector de la defensa), Australia, Burundi, El Salvador, Francia, Irlanda, Nepal, Nueva Zelanda, Pakistán, Sierra Leona, Sur África, y Timor Oriental.

Reino Unido están en proceso de renovación (o han renovado recientemente) sus planes originales. El último país en adoptar un Plan de Acción ha sido Filipinas (26 de marzo de 2010).

El proceso de elaboración de los Planes de Acción y la definición de su contenido ha variado mucho de un país a otro. En general se abordan un amplio número de cuestiones, que oscilan desde el número de mujeres reclutadas para la operaciones de mantenimiento de la paz hasta la participación en los procesos de toma de decisiones en el plano nacional o la atención y los servicios legales de las víctimas de violencia sexual. Los planes de los países donantes difieren significativamente en estrategia y enfoque de los planes de países en situación posbélica.

También han jugado un papel importante, las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que han apoyado activamente la implementación del Plan Nacional de Acción y han realizado esfuerzos significativos por incorporar temas de género dentro de sus propios programas de paz y seguridad. Por ejemplo se ha incrementado la participación de las mujeres en las misiones y se ha incorporado capacitación sobre género para las tropas. En el marco de la OTAN, en el caso de Afganistán, se ha incluido en las misiones militares la perspectiva de género a partir de diversos programas. De igual manera en el Plan de Acción de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) para la Equidad de Género (2004) se estipula que las estructuras de OSCE deben promover la Resolución 1325 (Gwendolyn y Popovic, 2009).

También se han realizado esfuerzos regionales para explorar la posibilidad de contar con un Plan de Acción más amplio, que implique a diversos países. Por ejemplo, en agosto de 2009, la organización *Femmes Africa Solidarité* (FAS), el Secretariado de la Conferencia de los Grandes Lagos y el Gobierno de Finlandia convocaron a una Reunión Regional de los Grandes Lagos sobre la Resolución 1325. Las delegaciones de Ruanda, Burundi y la República Democrática del Congo introdujeron sus Planes Nacionales de Acción y exploraron la posibilidad de desarrollar un Plan de Acción Regional de los Grandes Lagos.

Además, se han realizado iniciativas importantes en el ámbito de la sociedad civil. La Oficina Europea de Enlace de Consolidación de la Paz (EPLO) y la organización International Alert, bajo la Iniciativa para la Consolidación de la Paz, reunió a representantes de organizaciones de la sociedad civil de 18 países de toda Europa en una conferencia para compartir experiencias de cómo han abogado por la Resolución 1325 a nivel nacional y elaboraron un conjunto de propuestas.

Hasta el momento casi ningún Plan de Acción contiene indicadores que sirvan para medir el progreso de la aplicación de la Resolución y por lo tanto se desconocen cuáles son las respuestas que están funcionando para abordar la violencia en sus distintas dimensiones, y para poner fin a la impunidad por los delitos sexuales. El establecimiento de unos indicadores estandarizados para el seguimiento de la aplicación de los Planes de Acción entre los diferentes países, así como la recogida de buenas prácticas es un paso esencial para avanzar en la aplicación de la Resolución 1325 y 1820⁴.

Esta preocupación ha sido recogida por diferentes organizaciones e instituciones, que durante estos últimos años han realizado un trabajo importante en torno a la aplicación de la Resolución 1325. En relación con la definición de indicadores, la organización noruega FOKUS⁵ junto con INSTRAW realizaron un seminario en noviembre de 2009, que contó con la participación de más de 100 mujeres procedentes de organizaciones de todo el mundo, en el que se abordó esta cuestión en profundidad y que dio como resultado el documento: *Pasar de la política a la práctica: monitoreo de la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2009)* que ofrece numerosas propuestas y recomendaciones. En este encuentro se constató la importancia de la coordinación en el proceso de elaboración, desarrollo y evaluación de los Planes de Acción. Esta debe ser participativa e inclusiva y ayudar a evitar duplicaciones, contribuyendo a que la aplicación del Plan Nacional sea integral .

Los indicadores y las herramientas de medición actualmente incluidas en los Planes de Acción difieren significativamente de país a país, pero se propone agruparlas en tres amplias categorías (Gwendolyn y Popovic, 2009):

- Participación de las mujeres en los procesos de paz.
- Prevención, protección y judicialización de violencia sexual y de género.
- Promoción de los derechos de las mujeres.

El desarrollo de indicadores requiere de unos fondos exclusivos para su financiación y este es uno de los problemas que presentan los Planes de Acción Nacionales. La mayoría de ellos carecen de una asignación adecuada de recursos, para que puedan llevarse a cabo de una manera efectiva. Además no existen mecanismos que permitan conocer como se gastan los fondos dentro de los Planes de Acción y esto implica una falta de transparencia y control sobre lo que se está haciendo.

⁴ EPLO ha realizado un análisis comparativo sobre los Planes de Acción de los países europeos. Consultar: www.eplo.org

⁵ Consultar en: <http://www.fokuskvinner.no>

Se deberían utilizar mecanismos que permitan el seguimiento de las acciones que se llevan a cabo, incluyendo indicadores claros, fiables y con perspectiva de género, que identifiquen los problemas principales para que estos puedan ser abordados. También es precisa la cooperación local, nacional, regional e internacional, fortaleciendo las redes existentes para lograr el seguimiento y evaluación de la aplicación efectiva de las metas presentes en la resolución.

Por su parte, Naciones Unidas ha desarrollado un trabajo intenso en torno a la definición de indicadores, en el que han participado 14 entidades de la ONU bajo el liderazgo de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y el papel técnico de UNIFEM. Además los indicadores fueron confeccionados en estrecha consulta con Estados Miembros y los grupos de mujeres de la sociedad civil de todo el mundo, que promueven la participación de las mujeres en la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. En el proceso de elaboración se han tenido en cuenta los indicadores presentes en los Planes nacionales, así como otras iniciativas nacionales e internacionales sobre mujer, paz y seguridad.

Estos trabajos han culminado en el informe del Secretario General (S/2010/173) presentado el 27 de abril de 2010. Este recomienda un conjunto de indicadores mundiales sobre la aplicación de la Resolución 1325 en cuatro áreas:

- la participación de las mujeres en todos los aspectos de la prevención y Resolución de conflictos;
- la prevención de la violencia contra las mujeres;
- la protección de los derechos de las mujeres durante y después de los conflictos;
- y la necesidad de las mujeres en los procesos de recuperación y socorro.

Se trata del seguimiento a la petición del Consejo de Seguridad expresado en la Resolución 1889 de octubre de 2009, sobre “un conjunto de indicadores destinados a utilizarse a nivel mundial para vigilar la aplicación de la Resolución 1325 (2000). Inés Alberdi, Directora Ejecutiva de UNIFEM declaró: “El compromiso del Consejo de Seguridad para tomar acción sobre estos indicadores representa una de las acciones más significativas del sistema de seguridad internacional de los últimos años para acelerar la implementación de la Resolución 1325. Los indicadores revelarán dónde las mujeres están experimentando exclusión y amenazas a su seguridad y ayudarán a identificar buenas prácticas. Serán mucho más que números en un papel. Proporcionarán un barómetro sensible de la situación actual y ayudarán a determinar las prioridades futuras”⁶. El uso de los indica-

6 Consultar en: <http://www.saynotoviolence.org/es/di-no-en-el-mundo/noticias/beneplacito-de-unifem-por-apoyo-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-la-lis>

Es preciso la cooperación local, nacional e internacional, fortaleciendo las redes existentes para lograr el seguimiento y evaluación de la aplicación de la resolución

dores representará un paso claro hacia la mejora de la rendición de cuentas y la aplicación de la histórica Resolución del Consejo de Seguridad.

Las miradas, los debates y los posicionamientos

La violencia contra las mujeres, es quizás la violación a los derechos humanos más extendida actualmente, que devasta vidas, fractura comunidades y detiene el desarrollo. Adopta múltiples formas y se produce en muchos lugares: violencia en el hogar, abuso sexual contra las niñas en la escuela, acoso sexual en el trabajo, violación a manos de esposos o desconocidos, en campos de refugiados o como táctica de guerra⁷. La violación como método de guerra es una práctica habitual en los conflictos armados. Aproximadamente entre 250.000 y 500.000 mujeres y niñas fueron violadas en el genocidio de Ruanda en 1994. En el este de la República Democrática del Congo, han sido denunciados, desde 1996, al menos 200.000 casos de violencia sexual, en su mayoría ejercida contra mujeres y niñas, aunque se cree que la cifra real es mucho más alta. (www.dinoalaviolencia.org).

El conflicto armado tiene un impacto específico en las mujeres, lo que se ha llamado el “impacto diferencial”, debido a los riesgos específicos y a las cargas extraordinarias que se les impone a las mujeres, por el hecho de serlo. Y además, con frecuencia se entrecruzan las violencias, y así la exclusión y la discriminación propia de las sociedades tradicionales, acaba retroalimentándose con las formas de violencia específicas del conflicto armado.

Asimismo, se observa una carencia de instrumentos conceptuales específicos que permitan una ajustada valoración de la situación de violencia ejercida sobre las mujeres y por tanto una prevención adecuada de la misma. Así, la invisibilidad y el no reconocimiento de las violencias que sufren las mujeres en los conflictos armados, tiene como consecuencia que no exista una política pública específica orientada a atender sus necesidades. Como se plantea desde la perspectiva feminista, es necesario un cambio de paradigma que deslegitime las desigualdades que se encuentran en la base de los conflictos armados actuales y un cambio en el sistema de valores y creencias. El papel de las mujeres en la construcción de la paz, va más allá de la lucha contra la guerra, sino que incorpora la deconstrucción de formas estructurales de violencia que existen en la sociedad diaria. Se trata de superar el discurso que aboga por el uso de la violencia como algo inevitable, que se basa en valores tradicional-

⁷ Consultar en : www.dinoalaviolencia.org/factsheet

mente asociados a la masculinidad, que priman la agresión para conquistar al enemigo y la utilización del cuerpo de la mujer como arma de guerra y como una forma de humillar al otro. Los conflictos armados, además pueden ser una oportunidad para redefinir las relaciones sociales, dado que durante la guerra los roles y las necesidades vinculadas al género se modifican y es preciso tenerlo en cuenta en el diseño de políticas y programas de rehabilitación posbélica.

Además, como han demostrado diversas experiencias y análisis, las mujeres tienen una gran capacidad de movilización en torno a asuntos claves relacionados con el sostenimiento de la vida (Magallón, 2006 y 2009) . Las organizaciones de mujeres se caracterizan por una gran resiliencia, compromiso, creatividad y resistencia. Se trata de la resistencia no entendida como un concepto teórico, sino como una actitud que permite construir un pensamiento colectivo a partir de la acción Como plantea Keli Diaz Peña (Atelier 2010:27) se trata de la resistencia entendida como un estilo de vida, que se construye de manera continua, permanente y sistemática. Las mujeres comparten valores y experiencias comunes como mujeres y esto les permite tener una mayor capacidad para construir puentes sobre las divisiones sociales y políticas; para crear redes basadas en el intercambio y en la reciprocidad. Esto constituye una valiosa contribución a la paz porque transforma las estructuras, las competencias, las actitudes y las prácticas y establece los fundamentos para el trabajo local y global que requiere la construcción de la paz.

Las mujeres tienen una gran capacidad de movilización en torno a asuntos claves relacionados con el sostenimiento de la vida

Las organizaciones de mujeres que trabajan por la paz, tienen que desarrollar una agenda propia basada en sus necesidades. Los principales obstáculos que encuentran las mujeres en su trabajo por la paz se relaciona con la situación de pobreza y exclusión, con la falta de confianza y de habilidades en ciertos ámbitos. Por ello, es preciso trabajar a favor de una mejora de los derechos humanos de las mujeres, desde una perspectiva que preste atención a los derechos sociales culturales y económicos. Este discurso debe reflejarse en las propuestas e iniciativas de las mujeres que trabajan por la paz y la resolución dialogada de los conflictos, tanto en los contextos de paz como en los de guerra.

Por otra parte, es necesario un compromiso real, tangible y visible con la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. La ausencia de mujeres en este ámbito obedece a muchos factores, pero uno de los más importantes es la falta de voluntad política para promocionarlas. Sin las mujeres no hay agenda de género ni decisiones políticas con perspectiva de género (Villemas, 2010). Esto supone incrementar las listas de mujeres candidatas para ocupar diferentes puestos políticos, hacer nombramientos de mujeres en los puestos políticos, eliminando las trabas de género que desalientan a las mujeres a optar por estas posiciones.

Los logros

Aunque los retos siguen siendo enormes, el movimiento global de mujeres ha cosechado algunas logros que es importante mencionar. Entre ellos, el incremento del número de organizaciones de mujeres y su capacidad para actuar es una señal de cambio, que empodera a las mujeres y favorece su participación en el ámbito político. Además, el establecimiento de alianzas entre los diferentes grupos, les ha permitido trabajar en un número amplio de temas y ampliar el impacto de sus acciones. También se observa una mejora en la situación de la mujer en algunos países en situación posbélica. Este ha sido el caso de Sierra Leona, en el que se han realizado cambios relevantes en relación a estatus y representación de la mujer en los ámbitos políticos, que alcanza en el parlamento el 16% (www.dinoalaviolencia.org/factsheet). Muchas mujeres en Liberia señalan que la Resolución 1325 ha sido muy importante para ellas: “porque puede ser utilizado para que nuestro gobierno nos escuche”. También se han producido pequeños avances en los procesos de diálogo y de negociación de la paz, donde se ha logrado la participación de las mujeres, como en el caso de Somaliland o Nepal (Villallas, 2008), aunque haya sido en una posición secundaria o informal. Por último, se ha reforzado la presencia de mujeres en las misiones de paz. En los últimos cinco años, se ha duplicado su número pasando de 833 a 12.867 personas, lo que supone alrededor de un 6%. Nigeria e India son los países que están aportando más mujeres a las misiones de paz. En la misión en Liberia, el 14% fueron mujeres y además la misión estuvo dirigida por la danesa Margrethe Loj. Esta unidad trabajó con la policía local y recogió informes sobre los abusos sexuales y se ocupó de promover el reclutamiento de mujeres de Liberia para la policía. Actualmente, del total de 2.019 policías el 15% son mujeres. Para conectar con la población liberiana, la unidad organizó un festival indio: Bollywood, sesiones de baile y la adopción de una escuela y de un orfanato, como una manera de crear confianza entre la población. “Necesitamos saber el impacto que este tipo de acciones tienen” afirma, Carole Ducen, la asesora de género en la Misión de Naciones Unidas en Liberia. Sin embargo, sin ninguna duda es una manera de contribuir a otra forma de actuar por parte de los cascos azules.

Por otro lado, como afirma Villallas (2010) es necesario que Naciones Unidas y las agencias de cooperación hagan mayores esfuerzos para establecer vínculos con un espectro más amplio de actores locales que trabajan la dimensión de género, así como para adaptarse a la realidad organizativa y a las condiciones de vida de las mujeres en estos contextos. “El apoyo a las mujeres es una apuesta segura por un conocimiento más amplio e inclusivo sobre lo que realmente está ocurriendo en las zonas en conflicto, así como sobre las necesidades reales de la población víctima de la violencia. Además, supondría impactos reales en términos de fortalecimiento del tejido social,

mantenido en numerosas ocasiones, aun en sus formas más precarias, por las mujeres locales”. (Villegas, 2010).

Durante el 2010, aprovechando el décimo aniversario de su aprobación, han confluído diversas iniciativas, con el objetivo de dar un empuje a la Resolución para avanzar en algunos ámbitos. El papel del Secretario General de Naciones Unidas puede ser esencial en este año, que puede contribuir a crear un “momentum”, que junto con las sinergias creadas entre los diversos actores locales, nacionales e internacionales pueden lograr obtener un avance significativo en la aplicación de la Resolución 1325.

Las propuestas

En estos dos últimos años ha habido un número importante de seminarios, encuentros a distintos niveles, que además de realizar un balance sobre el estado de la cuestión, han generado un número significativo de propuestas para avanzar en la aplicación de la Resolución 1325 y las otras resoluciones complementarias. En todas ellas se ha constatado un desarrollo significativo del marco normativo e institucional, que plantea la necesidad de proteger a las mujeres en las situaciones de conflicto, así como la importancia de una mayor participación en la construcción de la paz. Sin embargo, a pesar de los numerosos documentos, resoluciones que existen sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, la vida cotidiana de las mujeres que viven en las situaciones de conflicto armado, ha mejorado muy poco y sus necesidades siguen sin ser atendidas. Este proceso lento, con escasos resultados ha provocado las críticas de muchos sectores, que consideran que verdaderamente no existe la voluntad política de abordar esta situación para poner fin a la violencia contra las mujeres y favorecer una mayor participación de las mismas.

Para las organizaciones de derechos humanos, es preciso soluciones inmediatas, el proceso resulta demasiado lento y denuncian que esta falta de acción se enmascara detrás de un complejo entramado de resoluciones, declaraciones y documentos que declaran buenas intenciones, pero que no se traducen en un cambio real para la vida de las mujeres. “A pesar de las resoluciones existentes, esta cuestión no se está tomando lo suficientemente en serio, ni es considerada como una cuestión de seguridad”, ha afirmado Sarah Taylor, la coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Mujer, Paz y Seguridad (IPS, 11 mayo 2010). Por ejemplo, algunos se preguntan cuál es la razón por la que no se llevan al Consejo de Seguridad, a los países en los que se produce la violación de las mujeres como arma de guerra, cuando estos abusos están considerados delitos de lesa humanidad. Como plantea Giulia Tamayo (Atelier 2010:22) se trata de conseguir

No existe una voluntad política de poner fin a la violencia contra las mujeres

una mayor eficacia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, trascendiendo los logros conseguidos en el terreno legislativo y en los instrumentos internacionales, hasta integrarlas en los niveles macroeconómicos, que sistemática y progresivamente han minado dichos derechos. El movimiento de mujeres tiene que realizar un doble proceso en relación a la situación de las mujeres en conflicto. Por una parte, trabajar para garantizar una mayor protección de las mujeres en las situaciones de conflicto armado. Por otra, tejiendo alianzas en el plano nacional e internacional, combinado el ámbito local con el global, para exigir que los Estados garanticen el cumplimiento de los parámetros internacionales de los Derechos Humanos, y de las Convenciones específicas de protección de las mujeres.

Tampoco se entiende porque no se elabora una “lista de la vergüenza” de países y de actores no estatales en los que se producen violencia por motivos de género (Gender biased violence) e instarles a que adopten medidas urgentes sobre esta situación. Y de igual modo, estudiar la posibilidad de aplicar sanciones a aquellos gobiernos y actores no estatales que fallan en aplicar los estándares internacionales de protección en los conflictos armados.

Otras organizaciones plantean que se pone mucho el acento en las medidas cuantitativas, como el aumento de las mujeres en las misiones de paz, o un mayor número de mujeres en las estructuras de Naciones Unidas, sin embargo esto resulta insuficiente. Aumentar el número puede ser un primer paso, pero la inclusión de la perspectiva de género debe incluir también medidas cualitativas, que verdaderamente modifiquen las relaciones de poder que existen en las estructuras políticas, sociales, militares y que supongan poner fin, a la desigualdad y violencia que sufren las mujeres en las situaciones de conflicto.

También se plantea que desde algunos sectores cuando se aborda la agenda de paz y seguridad con perspectiva de género, se hace centrando la atención en la violencia sexual como arma de guerra, dejando en un lugar secundario una visión de carácter más global que también otorga un valor importante al papel que juegan las mujeres en los procesos de construcción de la paz. Como afirma Villellas (2010): “Los esfuerzos únicamente centrados en la lucha contra la violencia sexual pueden acabar dejando de lado otros asuntos, como la presencia de las mujeres en las negociaciones de paz, la elaboración de agendas de género para estas negociaciones o el diseño de procesos de construcción de la paz posbélica con perspectiva de género”.

A pesar de las críticas y dificultades que plantea la aplicación de la Resolución 1325, esta se ha convertido en una herramienta muy poderosa para las organizaciones de mujeres, que han logrado defi-

nir una agenda local con una perspectiva internacional. La Resolución 1325 ha sido muy útil para exigir a sus gobiernos un mayor compromiso en facilitar la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica, así como una mayor participación política y en la toma de decisiones.

A continuación se presentan una versión abreviada de las diferentes propuestas que se han realizado por parte de distintas organizaciones e instituciones, y que fueron discutidas en el mes de febrero de 2010 en el seminario organizado por CEIPAZ. (Villellas, 2010)⁸.

En el ámbito gubernamental español se plantea mejorar la difusión de la resolución 1325 y de los planes de acción del Gobierno y de AECID entre los actores relevantes gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo se propone:

- Promover la redacción de planes de acción nacionales entre los países prioritarios para la cooperación española, especialmente en aquellos afectados por conflictos armados, que se encuentran en una fase de construcción de paz posbélica o en situación de grave crisis sociopolítica con riesgo de escalada de la violencia.
- Incrementar las exigencias de inclusión de medidas concretas relativas a la implementación de la resolución 1325 en los proyectos de intervención en contextos de conflicto armado, construcción de paz y acción humanitaria financiados por AECID.
- Creación de un foro de debate e intercambio estable entre las instituciones y la sociedad civil sobre la resolución 1325.
- Involucrar a las comisiones parlamentarias del Congreso de los Diputados en el trabajo de implementación y difusión de la resolución 1325.
- Promover la integración de la 1325 en las políticas de cooperación al desarrollo de las administraciones autonómicas y locales.
- Favorecer la investigación y la formación universitaria en materia de género y construcción de paz.

En el ámbito europeo se propone⁹:

- Elaborar un Plan de Acción de Género de la UE que integre las exigencias y recomendaciones de la resolución 1325.

⁸ En febrero 2010, la Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ organizó un seminario sobre la Resolución 1325 en Madrid. El documento-marco fue elaborado por la investigadora de la Escola de Cultura de Pau, María Villellas y se incorporaron diferentes propuestas e ideas a lo largo del seminario. Más información en: www.1325mujerestejein-dolapaz.org.

⁹ Algunas de las recomendaciones se han recogido del documento "Civil Society Recommendations on the Implementation of UNSCR 1325 in Europe", EPLO, Initiatives for Peacebuilding, International Alert, septiembre 2009.

*La Resolución
1325 se ha
convertido en una
poderosa
herramienta
reivindicativa
para las
organizaciones de
mujeres*

- Incrementar la disponibilidad de información específica sobre el impacto de género de los conflictos armados y el papel de las mujeres en la prevención y la construcción de la paz.
- Promover el nombramiento de un Representante Especial de la Unión Europea sobre mujer, paz y seguridad.
- Promover que todos los Estados miembros de la UE tengan un plan de acción nacional sobre la 1325.
- Incluir en los Documentos de Estrategia País (*Country Strategy Paper*) de los países en conflicto o en rehabilitación posbélica, medidas para la aplicación de la Resolución 1325 y la 1820.
- Favorecer el nombramiento de mujeres en puestos de alto nivel.
- Garantizar que todas las misiones PESD cuentan con un asesor o asesora de género a tiempo completo.
- Elaborar una estrategia y plan de acción en el marco de RELEX para implementar la Resolución 1325.
- Creación de un grupo de trabajo sobre Mujer, Paz y Seguridad.
- Promover una mayor cooperación entre de la Unión Europea y las Naciones Unidas.
- Garantizar que el Parlamento Europeo realice un seguimiento de la aplicación de *Comprehensive Approach to the EU implementation of UN Security Council Resolution 1325 and 1820 on women, peace and security*.

En el ámbito de Naciones Unidas

- Dotar a la nueva a agencia de Naciones Unidas sobre mujeres y género de competencias y recursos suficientes para supervisar la implementación de la resolución 1325 y hacer recomendaciones para mejorar esta implementación.
- Promover el nombramiento de un o una Representante Especial sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
- Promover que todos los países del Grupo de Amigos de la 1325 tengan un Plan de Acción Nacional para su implementación.¹⁰

¹⁰ El grupo de países amigos está constituido por Australia, Bangla Desh, Camerún, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Finlandia, Alemania, Guinea, Jamaica, Japón, Corea, Liechtenstein, México, Namibia, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Filipinas, Singapur, Sur África, Suecia, Suiza, Tanzania, Reino Unido y Estados Unidos.

- Incrementar la participación de la Comisión de Consolidación de la Paz en la implementación de la resolución 1325.
- Promover la implicación de las mujeres en los procesos de Desarme, Desmovilización, Repatriación, Reintegración y Reasentamiento (DDRRR)
- Promover la persecución de los crímenes sexuales bajo el principio de la jurisdicción universal.
- Promover la integración de la perspectiva de género en las estructuras y niveles de Naciones Unidas, así como en los programas y operaciones que llevan a cabo, particularmente en las misiones de paz y en los programas de rehabilitación posbélica.

Este Décimo Aniversario de la Resolución 1325 será una oportunidad única para asegurar que todas estas resoluciones e iniciativas sobre mujer, paz y seguridad se concreten en medidas, que logren una mayor participación de las mujeres en la construcción de la paz, así como para poner fin a la violencia sexual. Como hemos visto en este artículo existe un marco normativo e institucional que reconoce el papel de las mujeres en la construcción de la paz, pero los avances son muy escasos. Será necesaria una mayor voluntad política en todos los niveles desde lo local a lo global, para que esto pueda hacerse efectivo y logremos avanzar hacia un mundo libre de violencia, en el que hombres y mujeres participen de forma igualitaria en la construcción de la paz.

Referencias bibliográficas

Recommendation from the Civil Society Advisory Group on Women, Peace and Security on Events and Action to Commemorate the 10th Anniversary of SCR 1325. Concept Note, 16 de Abril 2010.

-La violencia sexual en Colombia. Un arma de guerra. Informe de Oxfam Internacional, 9 de septiembre 2009.

Abugre, Charles (2008) *Reviewing the implementation of UNSCR1325 and UNR1820: What will it take?* "Women in the Land of Conflict" Conference, Voksenaasen, Oslo, 23-25 November.

<http://www.1325forward.no/484/Review_of_implementation_of_1325_and_1820_FINAL.pdf>.

Anderlini, S.N. (2006), 'Mainstreaming Gender in Conflict Analysis: Issues and Recommendations', *Social Development Papers: Conflict and Reconstruction* No. 33, World Bank, Washington D.C.

http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/13/000090341_20060213143713/Rendered/PDF/351500Mainstreaming0genderOWP3301Public1.pdf

— (2007), *Women building peace. What they do, why it matters.* Londres: Lynne Rienner Publishers.

Atelier (2010), *I Jornadas Internacionales, Mujeres, Derechos Humanos y Paz en Colombia*, Valencia.

Banaszak, Klara, Felicity Hill, Aina Iiyambo y Maha Muna (eds.) (2004) *Mujeres, Paz y Seguridad: UNIFEM en Apoyo a la Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad*, Nueva York: UNIFEM.

Beetham, Gwendolyn y Popovic, Nicola (2009), *Pasar de la política a la práctica: monitoreo de la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Fokus, Noruega.

Beijing Declaration and Platform for Action: fifteen years later, Beijing at 15. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/media/Beijing15_Backgrounder_FINAL.pdf

Binder, Christina, Karin Lukas and Romana Schweiger (2008) "Empty Words or Real Achievement? The Impact of Security Council Resolution 1325 on Women in Armed Conflicts" *Radical History Review*, Issue 101, pp. 22-41.

Cockburn, Cynthia (2009) *Mujeres ante la guerra. Desde donde estamos*, Barcelona: Icaria.

Hill, Felicity, Mikele Aboitiz y Sara Poehlman-Doumbouya (2003) "Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325" *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol.28, no.4.

International Alert (2003), *Women building peace, sharing know-how*, Gender & Peacebuilding Programme, Londres, International Alert.

International Herald Tribune, (2010), "Bringig a softer approach to peacekeeping", 6-7 de mayo.

Magallón, Carmen (2008) "Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325" *Anuario 2008-2009*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.

— (2006), *Mujeres en pie de paz* Madrid, Siglo XXI

— (2004) "Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325" Papeles, nº 87.

Mayanja, Rachel (2009), Statement en la conferencia internacional : *Women Negotiating Peace –Experience, obstacles, Opportunities*. University of Iceland, 19-20 junio. Disponible en: www.un.org/womenwatch/osagi

Mesa, Manuela (dir.) y Laura Alonso (coord.) *1325 mujeres tejiendo la paz*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.

Murguialday, C. (2000), "La construcción de la ciudadanía de las mujeres después del conflicto" en Wyatt, D. y Saillard, D. (eds.), *Guerra y Desarrollo. La Re-construcción post-conflicto*, Bilbao, UNESCO Etxea.

Nash, Mary (2004), *Mujeres en el mundo. Historia, retos y movimientos*. Madrid, Alianza Editorial.

Popovic, Nicola (2010) *Costing and Financing 1325 Estimating the Resources Needed to Implement Women, Peace and Security Resolutions at the National Level*, Cordaid and the Global Network of Women Peacebuilders (GNWP)

Potter, Antonia (2008) *Gender sensitivity: Nicety or necessity in peace process management?* Geneva, Center for Humanitarian Dialogue.

Shepherd, Laura J. (2008a) *Gender, Violence and Security*, Londres, Zed Books.

— (2008b) "Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325" *International Studies Quarterly*, 52, pp. 383-404.

Sherriff, Andrew y Karen Barnes (2008), *Enhancing the EU response to women and armed conflict with particular reference to Development Policy*, ECDPM. http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0803/WAC_study_-_final-zenske.pdf

Sow, N. (2006), *Gender and Conflict Transformation in the Great Lakes Region of Africa*, International Alert, London

http://www.glow-boell.de/media/de/txt_rubrik_2/Ndeye_Sow_FGmai06.pdf

Tryggestad, Torunn L. (2009) "Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security" *Global Governance*, 15, pp.539-557.

Sherriff , Andrew y Karen Barnes (2008), *Enhacing the EU response to women and armed conflict with particular reference to Development Policy*, ECDPM. Disponible en: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0803/WAC_study_-_final_zenske.pdf

UNDP, 2002, *Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations*, UNDP, New York <http://www.undp.org/women/docs/gendermanualfinalBCPR.pdf>

Villellas, Maria (2008), *Nepal: una mirada de género sobre el conflicto armado y el proceso de paz*. Cuadernos de Paz nº 4, Escola de Cultura de Pau /AECID/ Agencia Catalana de Cooperación.

— (2010), *Documento marco: Seminario sobre la Resolución 1325. El papel de las mujeres en la construcción de la paz*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz/ Embajada Suiza. Disponible en: www.ceipaz.org

Cambio climático: retos para la paz y la seguridad internacional

Manuel Manonelles

Director, Fundación Cultura de Paz-Barcelona



El debate sobre la relación entre la degradación medioambiental en su sentido general –contaminación, deforestación, desertificación, etc.– y los conflictos cuenta ya con más de dos décadas de reflexión y propuestas. Incluso antes, y desvinculado del medioambiente, se ha venido tratado como una área de estudio relacionada con una de las ramas tradicionales de la geopolítica, la de la interrelación entre el acceso a los recursos naturales estratégicos y/o limitados (en especial los energéticos e hídricos) y los conflictos.

Fue precisamente la movilización social, política y científica que hubo alrededor de la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro¹, la que hizo que, se universalizaran ciertos principios y se tomase conciencia sobre la necesaria protección del medio ambiente y se desarrollasen conceptos como el de sostenibilidad. Paralelamente se desarrollaran un conjunto de iniciativas tanto gubernamentales –en el marco de la UNEP, etc.–, como no gubernamentales –con instituciones como la Cruz Verde Internacional²– y del mundo académico-científico, para estudiar el alcance real de dicha vinculación y encontrar las fórmulas para evitar o reducir el posible efecto de elemento multiplicador que sobre los conflictos podía tener el medioambiente, y viceversa.

Pero ha sido recientemente, ya entrado el siglo XXI, que este ámbito de estudio y acción ha dado un cambio copernicano, tomando una fuerza y relevancia mayores incluso a las que tuvo hace 20 años.

Y lo ha hecho vinculado y en paralelo a las crecientes evidencias y progresivo consenso científico y social sobre el calentamiento global, el cambio climático y sus posibles efectos que, paralelamente e *in crescendo*, se ha dado en durante la última década. Y es que las posibles vinculaciones que los principales efectos del cambio climático pueden tener sobre la paz y la seguridad internacional son de tal dimensión y potencialidad, que han hecho saltar las alarmas de gran parte de la comunidad internacional.

Un debate y una preocupación de alcance global

Curiosamente estos efectos sobre la paz y la seguridad internacional, así como su dimensión humanitaria, constituyen una problemática que, a diferencia de muchos otros temas, ha despertado primero el interés y la preocupación de los organismos oficiales, especialmente los internacionales, y después el de los académicos o de la sociedad civil. Como seguidamente se muestra, dicha temática ha sido ya elemento de profunda reflexión, estudio y debate por parte del sistema de Naciones Unidas, empezando por una discusión pionera que se dio, nada menos, que en una sesión plenaria y temática del Consejo de Seguridad en 2007. Ésta fue después seguida por el de otras organizaciones internacionales, en especial la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)³.

¹ Pionero en estos ámbitos fue el *Global Forum for Environment and Development Survival* celebrado en Moscú en enero de 1990.

² *Green Cross Internacional*: www.gci.ch

³ www.osce.org

Dentro del sistema de Naciones Unidas:

a) El Consejo de Seguridad

En abril de 2007, por iniciativa de la presidencia británica, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el principal órgano de la institución y el único con capacidad de tomar decisiones de obligado cumplimiento a nivel internacional, dedicó una sesión plenaria abierta al debate de las posibles implicaciones del cambio climático sobre la seguridad y paz internacional.

La 5663ª sesión del Consejo, del 17 de abril de 2007, que contó con un *Documento Conceptual* (Naciones Unidas, 2007) elaborado también por el país promotor, fue una sesión polémica. En la misma participaron más de cincuenta personas entre expertos y representantes de los estados miembro. La reunión fue presidida por Margaret Beckett, Ministra de Asuntos Exteriores del Reino Unido (y que anteriormente lo había sido de Medio Ambiente), y contó también con la participación del Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon.

Durante el debate se hizo especial eco del informe *National Security and the Threat of Climate Change* (CNA, 2007) que unos días antes había presentado el *think-tank* americano CNA Corporation, y que había sido elaborado con la participación de 11 almirantes y generales americanos retirados. Este informe tuvo un importante impacto en la prensa americana e internacional y, si bien estaba fuertemente focalizado en lo militar, no descuidaba los aspectos y recomendaciones de carácter global. Hizo especial mella en el mundo anglosajón, también en sus círculos más conservadores dados a cierto escepticismo en lo referente al cambio climático debido a la biografía de los autores.

Pero el elemento de choque del debate en el Consejo de Seguridad no fue tanto por el análisis y el acuerdo o desacuerdo sobre el enfoque general o las posibles propuestas específicas, sino que por un tema institucional pero con claras implicaciones políticas. El G-77 y los Países No-Alineados fueron extremadamente críticos con el hecho que este debate se llevase a cabo en el seno del Consejo de Seguridad –de membresía limitada y condicionado al derecho de veto— y no en la Asamblea General que sería el espacio “natural” para dicho debate. Por su lado, la presidencia británica defendió el rol que el Consejo de Seguridad podía tener como catalizador de este tema, recordando el precedente del debate que el Consejo se había llevado a cabo sobre el SIDA el año 2000; esta posición que contó con el apoyo tácito de los 11 países que forman del Foro de las Islas del Pacífico⁴, así como la del Secretario General. Finalmente el Consejo no adoptó ninguna declaración o resolución, dada la divi-

⁴ Pacific Islands Forum: www.forumsec.org.fj

sión de posiciones; pero sí que consiguió uno de sus principales objetivos, el de abrir el debate en la comunidad y prensa internacional sobre la problemática, y lo hizo por todo lo alto.

b) La Asamblea General

En el caso de la Asamblea General no fue hasta el 2009, y en el contexto internacional previo a la cumbre de Copenhague que decidió tomar riendas al asunto. Así fue que, por iniciativa del grupo regional de los Países Insulares Pequeños y en Desarrollo del Pacífico⁵, en sesión plenaria del 3 de junio se debatió y se aprobó una resolución⁶ sobre *Cambio climático y sus posibles implicaciones de seguridad* en la que se pidió la preparación por parte de la Secretaría General de las Naciones Unidas de un informe sobre el tema a ser presentado en el siguiente periodo de sesiones. En este caso hubo un mayor consenso que en el debate de 2007 en el Consejo de Seguridad, aunque se reprodujo en menor escala, el desacuerdo sobre el potencial rol que el Consejo debería jugar al respecto, sobre todo a partir de la referencia al artículo VI de la Carta de las Naciones Unidas que hizo en su momento el representante de Palau, uno de los países potencialmente más afectados por el incremento del nivel del mar, causado por el cambio climático.

Así, unos días antes de la apertura de la 64º periodo de sesiones de la Asamblea General y, en la simbólica fecha del 11 de septiembre de 2009, se hizo público el informe del Secretario General sobre *Cambio climático y sus posibles implicaciones de seguridad* (Naciones Unidas, 2009), un excelente documento que fue coordinado desde el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de Naciones Unidas. Este informe fue objeto de debate en la sesión plenaria de la Asamblea del 16 de noviembre que, finalmente, no tomó resolución específica al respecto con la vista puesta en la cercana celebración de la Cumbre de Copenhague.

c) Otros órganos del sistema de Naciones Unidas

Varios son los otros ámbitos especializados del sistema de Naciones Unidas que también están trabajando en este contexto desde hace algunos años, si bien es verdad que hasta el momento no lo han hecho desde la perspectiva que vincule de forma directa el cambio climático y la seguridad internacional. Más bien, tal y como se ha comentado en la introducción, lo han venido haciendo desde una visión más genérica, y planteada desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, de la vinculación de la degradación ambiental en general –contaminación, deforestación, desertificación,

⁵ Pacific Small Island Developing States

⁶ A/RES/63/281

etc.- y conflicto, en especial vista como efecto multiplicador de los riesgos de conflicto y viceversa. No obstante, y dada la íntima relación entre los dos temas, es importante resaltar algunos de ellos.

Una de las instituciones trabajando en esta dirección ha sido la Comisión de Construcción de la Paz de Naciones Unidas⁷, que dedicó una de las sesiones de su Grupo de Trabajo sobre Lecciones Aprendidas, específicamente la del 8 de mayo de 2008 y bajo el título *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and Environment*, sesión que llevó a cabo en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA).

El PNUMA⁸ por su parte tiene desde hace unos años, en su sede regional de Ginebra, una línea de trabajo conocida como el *UNEP Conflicts and Disasters Programme*⁹, que está gestionado por la *UNEP Post-Conflict Management Unit* que trabaja en los siguientes ámbitos de acción: Asesoramiento y Recuperación Ambiental en situaciones de Post-Crisis, Reducción de Riesgo en situaciones de Desastre Ambiental, Cooperación Ambiental y Construcción de Paz; siendo uno de los principales actores de la Iniciativa de Medioambiente y Seguridad, más conocida por su nombre en inglés: *The Environment and Security Initiative* (ENVSEC)¹⁰. El PNUMA es también responsable de un excelente estudio de referencia como es el informe *From conflict to peacebuilding: The role of natural resources and the environment* de febrero de 2009 (PNUMA, 2009).

En el caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹¹, su trabajo no está concentrado en una unidad o sección específica, sino que está relacionado en dos de sus principales ejes de trabajo como son, por un lado, el de Medio Ambiente y Energía y, por el otro, el de Prevención y Recuperación de Crisis. También se vincula a uno de sus ejes transversales de trabajo toda la institución, para todo el PNUD, como es el de cambio climático, o por vía de las oficinas regionales de las zonas donde los efectos pueden ser más graves a corto plazo, como es el caso de la oficina regional que el PNUD tiene en el Pacífico¹². También es uno de los socios fundadores de ENVSEC.

Merece la pena dar algunos detalles más de ENVSEC ya que, aunque trabaja en un marco ligeramente diverso al de este artículo, por su original estructura podría ser un buen ejemplo institucional para posibles medidas futuras sobre cambio climático y paz. ENVSEC es un caso no muy frecuente en tanto que es una iniciativa en la que participan varias organizaciones internacionales, globales y regiona-

7 <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/>

8 En sus siglas en inglés UNEP: www.unep.org

9 <http://www.unep.org/conflictsanddisasters/>

10 <http://www.envsec.org>

11 En sus siglas en inglés UNDP: www.undp.org

12 Ver: www.undppc.org.fj, o más específicamente: *Climate change threatens human security in the Pacific Islands* en <http://content.undp.org/go/newsroom/2009/august/climate-change-threatens-human-security-in-the-pacific-islands.en>

les. Fue establecida en 2003 por el PNUMA, el PNUD y la OSCE. En 2004 se asoció también la OTAN por vía de su División de Diplomacia Pública, y finalmente el 2006 se reforzó con la entrada de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa¹³ y el Centro Ambiental Regional para la Europa Central y Oriental¹⁴. Actualmente está llevando a cabo varios proyectos sobre todo en Europa Oriental y Asia Central, siendo unos de los programas estrella los proyectos de recuperación ambiental del mar de Aral. Su experiencia, tanto de la perspectiva de la colaboración interinstitucional como de acción directa en el ámbito de prevención de conflictos de matriz medioambiental, podrían ser de gran interés en esta nueva derivada que plantea el cambio climático y sus efectos.

d) El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)

Es la entidad clave dentro del sistema de Naciones Unidas en lo que se refiere al análisis y asesoramiento científico sobre el cambio climático¹⁵. Si bien es verdad que no ha trabajado directamente sobre las implicaciones de ésta sobre la paz y la seguridad, el trabajo del Cuarto Informe de Síntesis del Panel, y en especial el del 2º Grupo de Trabajo sobre “Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad” continúa siendo, a pesar de las críticas recientes al mismo, un elemento clave y de referencia.

La Unión Europea y otros organismos internacionales

a) La Unión Europea

La Unión Europea es otra de las organizaciones que se ha interesado de manera intensa sobre el tema. El 14 de marzo de 2008 se presentaron un informe conjunto (Unión Europea, 2008a) el Alto Representante para la Política Exterior y la Comisión Europea al Consejo Europeo. Este informe generó tal interés en el Consejo, que se pidió que se profundizara en el tema y que éste le dieran más elementos y recomendaciones específicas determinando asegurar el adecuado seguimiento. Así pues, el 18 de diciembre del mismo año el Alto Representante presentó un informe suplementario (Unión Europea, 2008b) con recomendaciones más específicas. En el mismo también se informaba de la decisión de introducir la problemática dentro de los informes que periódicamente el Alto Representante prepara sobre la implementación de la *Estrategia Europea de Seguridad*. Este informe, el de diciembre de 2008, tiene un interés especial ya que, aunque de manera breve, hace unos primeros estu-

13 En sus siglas en inglés UNECE: www.unece.org

14 www.rec.org

15 En sus siglas en inglés: IPCC www.ipcc.ch

dios sobre algunas regiones (África Subsahariana, Oriente Medio y Norte de África, y Asia Central) no sólo resaltando las principales implicaciones para cada región sino que también hace recomendaciones específicas de las acciones que la UE tendría que llevar a cabo respecto a cada una de ella.

Todo ello, más un conjunto de actividades de trabajo llevadas a cabo de manera conjunta por la Fundación Madariaga/*College d'Europe* con otras organizaciones¹⁶, fue la base para las decisiones que sobre este tema tomó el Consejo de la Unión (Unión Europea, 2009) el 8 de diciembre de 2009, unos días antes de la Cumbre de Copenhague. Dichas conclusiones, aparte de resaltar el importante papel de liderazgo que las Naciones Unidas han jugado al respeto, apoyan las recomendaciones hechas por el Alto Representante y establecen los principales campos en los que la Unión tiene que reforzar sus capacidades ante esta problemática, entre ellos, fortaleciendo la capacidad institucional de la Unión en este ámbito en el marco del Tratado de Lisboa; incluyendo los aspectos de cambio climático y seguridad en el marco de las actividades de ayuda al desarrollo de la Unión Europea; así como estableciendo los nuevos mecanismos necesarios de aviso precoz y adquiriendo los conocimientos en este ámbito desde una perspectiva de gestión de crisis.

b) Otras organizaciones: OSCE y OIM¹⁷

Otras organizaciones regionales, como la OSCE también han debatido la problemática de manera muy temprana. Su trabajo actual en esta temática se dirige desde su Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Ambientales¹⁸, que coordina una de las tres dimensiones de la organización, la dimensión Económica y Ambiental; y su marco conceptual de trabajo viene definido por la que se conoce como la *Estrategia de Maastrich* de 2003 (OSCE, 2003), seguida por la *Declaración de Madrid sobre Medioambiente y Seguridad* de 2007 (OSCE, 2007) o la conferencia¹⁹ que, sobre esta temática, se llevó a cabo en Bucarest en octubre (OSCE, 2009). Esta última se centró en las formas en que la OSCE puede contribuir a la reducción de las amenazas a la seguridad que pueden surgir del cambio climático tanto dentro de su área de acción, como a nivel global en consultas y en colaboración con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales como la Unión Europea²⁰.

En las palabras dirigidas a la conferencia de Bucarest por el Secretario General de la OSCE, Marc Perrin de Brichambaut:

¹⁶ Junto la European Peace Liason Office (EPLO) y la Folke Bernardotte Akademy, ver: <http://www.madariaga.org/reports/reports-2009/97-reports-02>

¹⁷ Organización Internacional de las Migraciones, más conocida por sus siglas en inglés IOM: www.iom.int

¹⁸ Ver: <http://www.osce.org/eea/>

¹⁹ Disponible en: http://www.osce.org/conferences/eea_2009_climat.html

²⁰ De hecho, la OSCE ya ha colaborado con las Naciones Unidas y la UE siendo una de las principales contribuidoras a los informes más relevantes que las dos organizaciones han hecho al respecto.

“Los retos que plantea el cambio climático lo son también para el actual sistema de gobernabilidad internacional de la seguridad. Este es un fenómeno global que tendrá consecuencias para el futuro de la arquitectura de la seguridad de nuestro planeta. Es vital que todas las instituciones internacionales den lo mejor de sí mismas y cooperen estrechamente para afrontar este reto crucial.”

Dichas actividades complementan, como se ha mencionado anteriormente, a la participación de la OSCE en la iniciativa ENVSEC desde su lanzamiento en 2003; así como de actividades específicas de sus oficinas regionales y nacionales (OSCE, 2009).

Por otro lado, otra de las organizaciones intergubernamentales que también es de especial interés en este ámbito es la Organización Internacional para las Migraciones, OIM²¹, sobretudo por lo que se refiere a uno de los principales efectos humanitarios: los nuevos procesos de migración forzada causados por los efectos del cambio climático.

En lo que se refiere al análisis destaca el documento de 2008 *Migración y Cambio Climático* (OIM, 2008) y el de 2009 *Migración, Medioambiente y Cambio Climático: Valorando las Evidencias* (OIM, 2009). En lo que se refiere al planteamiento de políticas, sus documentos de referencia son la Nota para las Deliberaciones: *La Migración y el Medio Ambiente* (OIM, 2007), de noviembre de 2007, y la más reciente Nota de Políticas sobre *Migración, Cambio Climático y Medioambiente* (OIM, 2009 bis) de mayo de 2009.

Desde el punto de vista operacional, la OIM afronta esta temática como uno de sus ejes de trabajo transversales bajo el título de Migraciones, Cambio Climático y Degradación Medioambiental²², llevando a cabo actividades específicas sobre todo en el ámbito de la adaptación en decenas de sus diferentes oficinas nacionales y regionales.

Los think-tanks, el mundo académico y la sociedad civil

Muchas son las actividades, informes, seminarios, etc., que se le están dedicando a esta temática, sobre todo, en los dos últimos años. Sólo a título informativo –y sin querer ser exhaustivo– destaca, por un lado, el trabajo llevado a cabo por Instituto Internacional

21 La OIM es un organismo peculiar, ya que si bien es una entidad de carácter global, está formada por 127 miembros y está presente en más de 100 países, formalmente no está integrada dentro del sistema de Naciones Unidas.

22 En inglés: *Migration, Climate Change and Environmental Degradation*, ver: www.iom.int/envmig

de Desarrollo Sostenible (ISSD)²³. Otras instituciones como el PRIO²⁴ o el Instituto Finlandés de Estudios Internacionales le han dedicado grupos o líneas de investigación específicas, como también lo hace la Universidad de la Paz de las Naciones Unidas o el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos²⁵, con sede en Londres. El Instituto Internacional para la Paz²⁶, con sede en Nueva York, ha venido estudiando sobre todo la dimensión o los impactos en las migraciones; mientras que la Folke Bernadotte Academy –junto con EPLO y la Fundación Madariaga/*College d'Europe*– también le han dedicado sendos seminarios e informes (Fundación Madariaga, 2008).

Tiene especial relevancia el trabajo llevado a cabo por el (Foro Humanitario Global, 2008 y 2009) con sede en Ginebra, tanto en la parte de análisis como en el de difusión de los graves efectos humanitarios del cambio climático. Otro ejemplo de actividades de este género fue el seminario internacional que organizó la Fundación Cultura de Paz en Barcelona en noviembre de 2009 en el contexto de la última ronda negociadora oficial previa a la Cumbre de Copenhague; o el debate de alto nivel que también sobre este tema se llevó a cabo en Copenhague durante la misma cumbre.

Los principales retos sobre el cambio climático, la paz y la seguridad internacional

De la lectura y el análisis comparado de la mayoría de la documentación mencionada hasta ahora, se puede extraer un cierto consenso o marco general de acuerdo sobre cuales se creen que serán –y están empezando a ser– los principales retos que planteará el cambio climático sobre la paz y la seguridad internacional y su dimensión humanitaria en los próximos años y décadas.

En este sentido sigue, a modo esquemático por razones de espacio, la descripción de estos, primero en carácter general, seguido por un primer análisis esquemático de los retos más específicos que podrían afectar a cuatro regiones concretas del planeta. La elección de estas cuatro regiones no responde a ninguna voluntad de priorización de una sobre las otras, simplemente responde al hecho de que se tratan de cuatro casos que ya han sido estudiados con cierta profundidad.

23 En sus siglas en inglés por *International Institute for Sustainable Development*, ver : www.issd.org

24 Por *Peace Research Institute of Oslo*, ver: www.prio.no

25 <http://www.iiss.org/programmes/transatlantic-dialogue-on-climate-change-and-security/>

26 *International Peace Institute*, antiguo *International Peace Academy*: www.ipacademy.org

Retos de carácter general²⁷:

a) Pérdida y alteraciones de territorio, disputas sobre fronteras:

- El deshielo de los polos y el incremento nivel del mar que conlleva, comportaría desaparición y alteración del territorio, especialmente en zonas costeras; cambio de fronteras terrestres y marítimas, etc.
- El progresivo deshielo de las zonas alpinas implicará, desaparición y alteración del territorio alpino, cambio de fronteras en zonas alpinas y correspondiente potencial de desestabilización en situaciones fronterizas especialmente sensibles o en conflicto.
- Desaparición parcial y/o mayoritaria de algunos de los Países Insulares Pequeños, especialmente del Pacífico. Evacuación y reubicación forzosa de grupos poblacionales amplios que pueden conllevar posibles disturbios y conflictos, con la consecuente desestabilización regional. Problemas de legislación internacional ante la viabilidad de futuros estados sin territorio.
- Tensión y reivindicaciones territoriales en especial sobre el Ártico, aunque también sobre el Antártico.

b) Migraciones inducidas por razones ambientales:

- Territorios, en algunos casos densamente poblados, sobre todo costeros, desaparecerán o se convertirán en inhabitables a causa de la subida del nivel del mar y de las consecuencias derivadas: salinización y problemas de acceso al agua potable, reducción de la capacidad de producción alimentaria. Todo esto puede provocar un progresivo número de entre 50 y 250 millones de nuevos desplazados por causa del cambio climático (2020-50), creando tensiones y empeorando las situaciones ya de por sí frágiles.
- Nueva realidad del “refugiado o desplazado interno por razones ambientales” sin ninguna provisión específica en el marco legal internacional.

c) Tensiones sobre los recursos energéticos y nuevas rutas comerciales:

- Incremento de la demanda energética y de la competencia por los recursos limitados, con sus implicaciones geoestratégicas.

²⁷ Esta descripción esquemática y su estructura resulta básicamente de la síntesis resultado del estudio comparado del Documento Conceptual preparado para la sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2007), del Informe del Secretario General a la Asamblea General de 11 de septiembre de 2009, y de los documentos del Alto Representante para la Política Exterior de la Unión Europea del 14 de marzo (Naciones Unidas, 2009) y del 18 de diciembre de 2008; todos ellos ya citados (Unión Europea 2008a y 2008b).

- Apertura de los pasos del Nordeste y del Noroeste. Nuevas rutas comerciales marítimas, cambio en las dinámicas de las rutas comerciales intercontinentales, implicaciones geoestratégicas. Reducción del valor estratégico y económico de los canales de Suez y Panamá, entre otros.

d) Conflictos sobre otros recursos escasos:

- Agua dulce. Reducción, en algunos casos, de entre el 20 y 30% respecto a la situación actual. Implicaciones para la agricultura, el acceso al agua potable, la generación de energía, disputa sobre recursos hídricos internacionales compartidos, etc. Incremento de los problemas de salud pública vinculados con el agua potable, particularmente en el África Subsahariana, subcontinente Indio y Oriente Medio.
- Alimentos: Cambios en los territorios cultivables, en general tendiente a la reducción de la cantidad y la calidad. Especial impacto a los campos de grano de todo tipo, conllevando escasez e incremento de precios. Graves problemas de seguridad alimentaria y empeoramiento de la actual situación de crisis alimentaria.
- Afectación grave y alteración a los recursos pesqueros.

e) Daños económicos y riesgos en zonas y ciudades costeras e infraestructuras críticas:

- En las zonas costeras habita 1/5 parte de la humanidad, y es donde se encuentra gran parte de las mega-ciudades, algunas de ellas con elementos de gran valor añadido. Sólo a modo de ejemplo, en el subcontinente Indio las mega-ciudades que en principio estarían más afectadas serían las de Chennai (6,9 millones), Dhaka (12,4), Karachi (11,6), Calcuta (14,3) y Mumbai (18,2).
- Gran parte de infraestructuras críticas (puertos, aeropuertos, centrales nucleares, depuradoras, refinerías, etc.) se encuentran en la costa, por lo que se podrían ver afectadas por el incremento del nivel del mar.
- Varios estudios afirman que no afrontar el cambio climático podría conllevar, a medio plazo, a un coste equivalente al 15-20% del PIB mundial. Afrontarlo de manera integral y progresiva, pero tomando medidas inmediatas tendría un coste mucho menor, de alrededor del 2% del PIB.

f) Incremento de las catástrofes naturales y consecuentes crisis humanitarias:

- Cambios de comportamientos climáticos extremos (tornados, ciclones, “el niño”, huracanes, inundaciones, etc.) que según las estadísticas oficiales derivan en crisis humanitarias que están aumentando en los últimos años.
- Crisis del actual sistema internacional de seguros respecto a estos ámbitos.

g) Situaciones de fragilidad y radicalización, “estrés societal” y presión sobre la gobernabilidad internacional:

- Algunos países, y no solamente los Países Insulares Pequeños, consideran el cambio climático como la amenaza actual más seria para su desarrollo. En el caso de estados frágiles, el incremento de todas estas tensiones puede derivar hacia situaciones de conflicto violento intra-estatal o inter-estatal.
- En otros casos, dichas situaciones se ven o se presentan como uno agravio más en las relaciones Norte - Sur: En palabras de Yoweri Museveni, Presidente de Uganda: “El cambio climático es un acto más de agresión de los ricos contra el pobres”.

Una mayor desertización del Sahel podría llevar a una mayor inestabilidad regional y a un aumento de la migración, en un margen de tiempo reducido

Retos de carácter regional²⁸:

Sigue otra breve y esquemática descripción, no completa, de cuatro casos de estudios de afectación regional. Como ya se ha mencionado, las zonas aquí especificadas lo son a título informativo –y no excluyente– de cómo las causas de carácter general pueden tener sus derivadas específicas en cada región, como también tendrán sus especificidades a nivel nacional e incluso local. Por otro lado aún es pronto para enunciar el resto de las regiones, ya que no se ha hecho –pero sí que está en marcha²⁹– la investigación substantiva necesaria para tener una exposición esquemática y argumentada como la de los casos que siguen.

a) África Subsahariana:

- Una mayor desertización del Sahel podría llevar a una mayor inestabilidad regional y a un aumento de la migración, en un margen de tiempo reducido, es decir durante los próximos años y décadas.

²⁸ En este caso resultan de la síntesis comparada del Informe del Secretario General a la Asamblea General de 11 de septiembre de 2009 (Naciones Unidas, 2009), pero en especial del documento del Alto Representante para la Política Exterior de la Unión Europea del 18 de diciembre de 2008 (Unión Europea 2008a).

²⁹ Las Recomendaciones del Alto Representante de la UE del 18 de diciembre de 2008 (Unión Europea 2008a) indican que las regiones a las que se someterá estudio de cara al siguiente informe serían Afganistán y países vecinos, Asia del Sur y del Este, el Pacífico, el Caribe y América Latina.

- La subida del nivel del mar en el delta del Níger, en Nigeria, unido a la desertización del norte del país, incrementaría mucho las tensiones internas de la zona con posibilidades de desestabilización regional, incluyendo Nigeria (importante país productor de petróleo y gas) así como los países vecinos de Sierra Leona y Guinea-Bissau.
- En África Occidental la zona costera entre Accra (Ghana) y el Delta del Níger (Nigeria) también sería especialmente afectada por el incremento del nivel del mar, con implicaciones especiales debido a población, además en crecimiento.
- La subida del nivel del mar, la disminución de las precipitaciones y un aumento de las tormentas en África Oriental podrían aumentar las presiones sobre Kenia, Tanzania, Mozambique y Madagascar. La reducción de la producción de alimentos en Etiopía y Somalia podría aumentar las tensiones en el Cuerno de África.

b) Oriente Próximo y Medio, Norte de África:

- Tensiones relacionadas con la administración de los recursos hídricos cada vez más escasos en el valle del Jordán y en la cuenca del Tigris y el Éufrates. El aumento de la temperatura exacerbará la situación.
- La disminución de las precipitaciones podría provocar una disminución del caudal que afluye al Nilo, con posibles efectos en Sudán –lo que conllevaría el deterioro de la situación en Darfur– y Egipto.
- Egipto podría tener que hacer frente a la inundación parcial del densamente poblado e industrializado Delta del Nilo, con posibles efectos desestabilizadores.
- Migración forzada en el Magreb. Las previsiones para los próximos 25 años son el incremento de la población de esta región, paralelamente a la reducción, por causas ambientales, de la tierra cultivable, lo que reforzaría las actuales tendencias (tanto de desplazamiento interno como de migración hacia la orilla norte del Mediterráneo).

c) Asia Central:

- En la cuenca fluvial del Amudaria y el Sirdaria, donde la gestión del agua ya es motivo de tensiones entre los países que se encuentran en los cursos altos (Kirguistán, Tayikistán) y sus vecinos de los cursos medios y bajos (sobre todo Uzbekistán, pero también

Kazajstán y Turkmenistán); el cambio climático empeorará la situación y podría aumentar los conflictos en la zona.

- Los glaciares de los kirguises. El progresivo deshielo conllevaría una disminución del caudal de los ríos, con consecuencias graves para la generación de energía hidroeléctrica de Kirguistán y Tayikistán y para la producción de algodón en Uzbekistán.
- Situación crítica del mar de Aral.

d) Oceanía:

- En Oceanía más del 50% de la población vive a menos de 1,5 km. de la costa, así como prácticamente el 100% de sus infraestructuras críticas se encuentran prácticamente al nivel del mar o muy cercano a él. El 80% del territorio de las Maldivas está a menos de un metro por encima del nivel del mar. Se producirá una desaparición parcial o total de muchas islas y de gran parte del territorio de muchos estados del Pacífico.
- Problemas de evacuaciones²⁹ y reubicaciones forzosas de gran parte de la población de la zona, con las consecuencias tensiones y posibles brotes de violencia, y la posible desestabilización general de la zona³⁰ e importantes olas de emigración.
- Desaparición o afectación de los principales recursos económicos de la zona, empezando por su atractivo e infraestructuras turísticas, siguiendo por las pocas zonas cultivables (por el incremento de la salinidad), etc. Problemas de viabilidad económica –y no sólo política– de algunos de los estados pequeños insulares, con la consiguiente desestabilización local y regional.

Una de las principales implicaciones del cambio climático, con graves efectos sobre la paz, es sin duda, el deshielo de los polos y el consiguiente incremento del nivel del mar

Un caso específico, la “geopolítica del deshielo”

Una de las principales implicaciones del cambio climático, con graves efectos sobre la paz, es sin duda, el deshielo de los polos y el consiguiente incremento del nivel del mar. Además, informes científicos sucesivos van corroborando que dicho deshielo, tanto del Ártico como del Antártico, se está produciendo a un ritmo sensiblemente superior al inicialmente previsto.

³⁰ Las Islas Cateret (Papua Nueva Guinea) son conocidas como las primeras que han tenido que evacuar su población (2.600 personas) ante la desaparición parcial de su territorio y el extremo riesgo que planteaba dicha situación.

³¹ El Libro Blanco de la Seguridad de Australia de 2009 ya incluye el cambio climático como uno de sus nuevos retos, en especial en lo que se refiere a la estabilidad de los países vecinos fruto del incremento del nivel de mar previsto.

Pero también se produce otro deshielo, igualmente impactante en términos geopolíticos, que es el de los glaciares y de las nieves hasta ahora perpetuos en las zonas de alta montaña. Todo esto, por sus múltiples implicaciones y derivaciones, hace que incluso podamos hablar de una “geopolítica del deshielo”.

Impacto y cambios sobre zonas fronterizas alpinas

En primer lugar, el deshielo que también se produce en los glaciares y zonas de alta montaña, que hasta hoy eran consideradas zonas de nieves perpetuas, tendrá impactos relevantes en algunas zonas fronterizas de tipo alpino. Un caso paradigmático es el de la parte alpina entre Suiza e Italia dónde en marzo de 2009, y durante las rutinarias tareas de revisión topográfica de la misma, se detectó la desaparición física de varios de sus tramos que –por un tratado bilateral vigente desde 1861– estaban fijados encima de placas de hielo o de nieve perenne. En este caso, la lógica de lustros de relaciones bilaterales pacíficas se ha impuesto, y el tema va por la vía de la solución técnica mediante una comisión mixta entre los dos países, aunque dicha nueva delineación ha precisado de cambios legislativos e incluso una enmienda a la Constitución por la parte italiana.

Pero es importante recalcar que las implicaciones que casos como estos pueden tener en otros contextos geográficos y políticos son realmente preocupantes. Aunque por el momento el caso italo-suizo sea menor y afecte sólo a pequeños tramos, nos marca una tendencia que, por sus implicaciones, merece ser estudiada. El potencial desestabilizador que podría tener una situación parecida en la frontera entre India y Pakistán, sobretudo en la zona de Cachemira o concretamente en el glaciar de Siachen, considerado el campo de batalla de más altura del planeta (aprox. 6.400 m. de altura) donde desde el 1984 han muerto ya más de 3.000 soldados de ambos países en operaciones militares, es enorme. A lo que le tenemos que sumar el hecho de que se trata de dos países con el arma nuclear y que, después de unos años de relativa calma, vuelven a estar en una situación de tensión, en especial después de los atentados terroristas de noviembre de 2008 en Mumbai.

Y no es esta la única frontera afectada. Algunas de las otras fronteras más tensas del planeta se encuentran en la cordillera y las estribaciones del Himalaya, en zonas alpinas. El caso más notorio es el de la problemática zona fronteriza entre Afganistán y Pakistán, en especial las zonas FATA³² que, con el deshielo será progresivamente cada vez aún más porosa, contribuyendo así a un mayor potencial

32 FATA por *Federal Administrated Tribal Areas*, el nombre oficial de una de las regiones –a pesar de su nombre– más inestable del Pakistán con gran presencia de insurgencia de origen talibán.

de desestabilización de los de por si dos de los países más inestables del mundo. Lo mismo podría ocurrir, aunque en grado menor, en las históricamente problemáticas zonas fronterizas entre India y China, al igual que toda la zona el Tíbet y de Nepal.

En Asia Central, nos encontramos también con ciertos problemas fronterizos, en parte también en zonas alpinas, como es el caso de la frontera entre Tajikistan y la China, así como la frontera entre ésta y Kirguistán. Estas disputas, si bien se están afrontando en el contexto de la Organización de Cooperación de Shangai creada en 2001, han renacido desde 2007 con motivo del incremento de la tensión con la minoría Uigur en Xinjiang, la región nororiental de la China precisamente fronteriza con estos dos países, lo que se podría ver agravado en caso de eventuales cambios territoriales causados por el deshielo.

Apertura de los pasos del Noreste y del Noroeste

Otro efecto de gran calado es la progresiva apertura, también por el deshielo, de los conocidos como pasos del Noroeste y del Noreste; es decir la apertura de nuevas rutas marítimas por zonas hasta ahora impracticables por el hielo que cambiarán radicalmente las dinámicas comerciales a escala global, especialmente del comercio intercontinental.

El paso del Noreste es la conexión marítima entre Japón, Corea y la costa oriental de la China con los principales puertos de Europa navegando por el estrecho de Bering y por todo el norte de la Federación Rusa hasta llegar, pasando por la costa noruega, al mar del Norte. Esta mítica ruta marítima, que ha sido estudiada desde el siglo XVIII, ha sido hasta ahora impracticable por el hielo, y no ha sido utilizada por primera vez de manera comercial -aunque parcialmente experimental- hasta el agosto-septiembre de 2009.

Esta ruta implica la reducción de un mínimo de 4.000 km. frente a la tradicional por el Canal de Suez. En el caso específico de la ruta entre el puerto de Ulsan (Corea del Sur) y Róterdam (Holanda), que es el primero que se ha experimentado, la reducción de la distancia que significa el uso del paso del Noroeste respecto de la tradicional por el Canal de Suez es de un 27%, pasando de los habituales 20.400 km. a los 14.800 km., es decir 5.600 km. menos.

El otro caso es el del paso del Noroeste, navegando por el Norte de Canadá, ocurrirá algo similar entre los puertos de la “fábrica del mundo” en el mar de la China y los puertos de la costa Este americana, con implicaciones similares a las anteriores, pero en este caso en

La apertura de nuevas rutas marítimas por zonas hasta ahora impracticables por el hielo cambiará radicalmente las dinámicas comerciales a escala global

detrimento de la tradicional ruta por el Canal de Panamá. En el caso de este paso, el primer viaje comercial conocido, aunque parcial, se llevó a cabo en septiembre de 2008, conectando el puerto de Montreal –en la costa atlántica de Canadá– con puertos de las zonas árticas de Canadá (Cambridge Bay, Kugluktuk, Gjoa Haven y Taloyoak, en el estado de Nunavut); puertos que hasta el momento sólo estaban conectados marítimamente con la costa pacífica del Canadá.

La apertura de estas rutas cambiará totalmente las dinámicas del comercio intercontinental –que en su mayor parte es por vía marítima–, base del sistema económico actual y puede convertir en irrelevantes zonas que hasta ahora eran consideradas clave desde el punto de vista geoestratégico como los canales de Suez y de Panamá, incluso comprometiendo a medio plazo las grandes inversiones previstas en estas dos grandes infraestructuras.

La carrera por el Ártico

A lo expuesto hasta aquí se le tiene que sumar las expectativas de las enormes reservas de materias primas que se calcula que se encuentran en el Ártico, cada vez más accesibles por el deshielo, lo que está provocando una carrera por el control de la zona. Sólo en petróleo, la agencia rusa TASS calcula unas reservas de más de 10 mil millones de toneladas, además con una gran capacidad de extracción diaria. También hay estudios preliminares sobre importantes reservas de varios tipos de minerales, especialmente oro y uranio, y otras materias primas.

Las nuevas rutas comerciales, así como las potenciales reservas de materias primas, han incrementado la tensión entre varios países, creando una “carrera por el Ártico”, sobre todo entre los países limítrofes como la Federación Rusa, Noruega, Dinamarca, Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos. Algo que ha ido acompañando de un importante incremento de la carrera armamentística en la zona.

Este es el caso de Canadá, que el año 2007 aprobó una partida extraordinaria de 6.900 millones de dólares canadienses³³ para reforzar, durante los próximos años, su presencia militar y la defensa de la soberanía de la zona ártica de su país. Dicha partida incluye la construcción de una flota de ocho rompehielos militares (por valor de 3.900 millones) así como una nueva base militar en la zona. Por la parte de la Federación Rusa, se han reanudado –por primera vez des de la Guerra Fría– los vuelos de bombarderos estratégicos nucleares rusos en las zonas polares, hecho que ya ha generado preocupación y protestas de países como Noruega o el Reino Unido.

³³ Aprox. 4.200 millones de euros.

Es en este mismo contexto, en una dimensión de *soft-diplomacy*, pero también en el contexto de explícitas reivindicaciones territoriales, se tiene que entender la gran expedición “científica” de agosto de 2007 en la que un batiscafo de la armada plantó una bandera rusa de titanio de la Federación a más de 4.000 km. de profundidad, en el supuesto punto geográfico del Polo Norte. Dicha expedición tenía como finalidad oficial el demostrar “científicamente” la conexión de la plataforma continental rusa con el fondo marino ártico por la cordillera submarina de Lomonosov, base para las reivindicaciones territoriales sobre el Ártico según lo que establece la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Paralelamente, esto también explica en parte el gran interés y celeridad con la que la UE inicialmente promovió la adhesión de la Islandia en bancarota en la Unión; para asegurarse una buena posición en las futuras negociaciones y reclamaciones territoriales en la zona. Especialmente si se tiene en cuenta el peligro que representa una Groenlandia en proceso de separación de Dinamarca, para las futuras posibilidades de acceso de la UE al “festín ártico”.

Hoy en día ya se pueden cuantificar en 300.000 los muertos anuales por causa del cambio climático, así como unos 20 millones de desplazados por causas ambientales

A modo de conclusión

El Foro Humanitario Global, que preside Kofi Annan, presentó el año pasado un informe (Foro Humanitario Global, 2009) que demuestra de manera feafiente que hoy en día ya se pueden cuantificar en 300.000 los muertos anuales por causa del cambio climático, así como unos 20 millones de desplazados por causas ambientales. Las perspectivas a medio y largo plazo son aún muy superiores. Sin lugar a duda, esta es la peor, aunque no la única, consecuencia que los efectos del cambio climático pueden tener. En palabras del Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, estamos ante “escenarios alarmantes, que no alarmistas”.

Ante estas evidencias y proyecciones, el fiasco de la Conferencia de Copenhague del pasado diciembre es especialmente acuciante y grave. En palabras del Enviado Especial del Secretario General para el Cambio Climático, Srgjan Kerim³³:

“Las amenazas que plantea el cambio climático son reales; como lo son, también, las posibilidades de cambiar el rumbo. No tenemos excusas para la inacción. Sabemos lo que tenemos que hacer, sabemos cuáles son las causas de la crisis y por esto debemos facilitar su solución.

³³ Extracto del discurso inaugural del Seminario Internacional organizado por la Fundación Cultura de Paz en Barcelona en noviembre de 2009.

Es por eso que un acuerdo climático justo, efectivo e integral es crucial. Ayudará a estabilizar nuestro clima, proteger los avances en el desarrollo, asistir a los países más vulnerables en lo referente a la adaptación al cambio climático, y construir una sociedad más equitativa, sostenible y segura.”

Referencias bibliográficas

CNA Corporation (2007), *National Security and the Threat of Climate Change*. Alexandria, Virginia.

Crawford, Alec; Hanson, Arthur and Runalls, David (2008) *Artic Sovereignty and Security in a Climate-changing World*. International Institute for Sustainable Development. November, 2007.

Crawford, Alec & Brown, Oli (2009), *Rising Temperatures, Rising Tensions. Climate change and the risk of violent conflict in the Middle East*. International Institute for Sustainable Development.

Foro Humanitario Global/Global Humanitarian Forum (2008), *The Human Face of Climate Change*. Geneva.

Foro Humanitario Global/Global Humanitarian Forum (2009): *Human Impact Report: Climate Change. The Anatomy of a Silent Crisis*. Geneva.

Fundación Madariaga/College d'Europe (2008), Report: *Climate Change and Conflict*. Workshop, 24th April, Brussels.

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2007), *Energy, Security and Climate. Security Council open debate: United Kingdom concept paper*. Security Council (S/2007/186). Nueva York.

Naciones Unidas (2009), Report of the Secretary-General to the General Assembly: *Climate Change and its possible security implications*. 11th September 2009 (A/64/350). Nueva York.

PNUMA (2009), Report: *From conflict to peacebuilding. The role of natural resources and the environment*. Geneva, February, 2009.

OIM/IOM (2007), Nota para las Deliberaciones: *La Migración y el Medio Ambiente*. 94^a sesión del Consejo Ministerial de la OIM del 1^o de noviembre de 2007. (MC/INF/288). Ginebra.

OIM/IOM (2008), *Migration and Climate Change*. Prepared for IOM by Oli Brown. International Organization for Migration. Geneva.

OIM/IOM (2009), *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. International Organization for Migration. Geneva.

OIM/IOM (2009), Nota de Políticas sobre *Migración, Cambio Climático y Medioambiente*. Organización Internacional de Migraciones. Ginebra, mayo.

OSCE (2003), 11^a reunión del Consejo Ministerial: *Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI y Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental*. (MC.DOC/1/03). Maastricht.

OSCE (2007), *Madrid Declaration on Environment and Security*. OSCE Ministerial Council, 30th November (MC.DOC/4/07). Madrid.

OSCE (2009), CHAIRMANSHIP'S CONFERENCE: Security Implications of Climate Change in the OSCE region. Bucharest, 5-6 October. *Background Note* (CIO.GAL/122/09). Vienna.

Unión Europea (2008), *Climate Change and International Security*. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. Brussels, 14 March (S113/08).

Unión Europea (2008), *Climate Change and Security (CCS)*: Recommendations of the High Representative on follow-up to the High Representative and Commission report on Climate Change and International Security. 18 December (S412/08).

Unión Europea (2009), Council of the European Union: *Council Conclusions on Climate Change and Security*. 2985th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Brussels, 8 December.

El hambre, la crisis financiera y la crisis mundial de alimentos

Katty Cascante Hernández

Responsable del Área de Cooperación al Desarrollo de la Fundación Alternativas



“.....el presupuesto regular de la FAO para diez años es el equivalente a un día de gasto mundial armamentístico”.

José Esquinas

La crisis mundial de alimentos no es más que una cara de la crisis mundial del sistema, anteriormente manifestada en crisis inmobiliaria, actualmente expresada en crisis financiera y permanentemente latente como crisis energética. La crisis del sistema brota desde diferentes núcleos, desde el corazón de Wall Street a los pozos petroleros de Arabia, se extiende por todo el planeta. Unas veces afecta más a productores, otras a consumidores y otras a los intermediarios, como lo vemos actualmente en la quiebra de algunas de las mayores instituciones financieras del mundo desarrollado. Pero, sin duda alguna y con independencia del rostro que presente, la crisis ya ha afectado y afecta a miles de millones de personas en el núcleo central de la existencia humana: su derecho a la vida, su derecho a no morir por falta de alimentos.

¹ José Esquinas, de la Cátedra de Estudios del Hambre de la Universidad de Córdoba (CEHAP). <http://www.uco.es/catedrasyaulas/cehap/objetivos.html>

Las Naciones Unidas son imprescindibles para garantizar la gobernanza equitativa, pero no representan a los pueblos sino a sus gobiernos y éstos a veces, presentan un déficit democrático que acentúa la desigualdad

La onda expansiva de la explosión de la burbuja financiera, ha barrido de la Agenda Internacional, las causas de la subida de precios de los alimentos que provocaron en muy poco tiempo graves restricciones de acceso a los más empobrecidos, los perdedores. La coyuntura financiera ha desviado el interés sobre las causas estructurales del hambre y ha centrado todas las voluntades políticas y económicas en superar los problemas de liquidez de una economía internacional donde solo participan y deciden los más poderosos y solventes, los ganadores.

Parece que el fracaso de la gobernanza es masivo y explica muchas de las causas de la crisis en la alimentación y la agricultura actual. Con excepciones, las agendas de las distintas organizaciones dedicadas a la alimentación y agricultura — como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Banco Mundial (BM), Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (FIDA), Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agraria (CGIAR), Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural, de entre las más importantes— no mantienen los vínculos suficientes, como para que se puedan establecer los compromisos por parte de los diferentes gobiernos. En muchos casos es muy probable que las diferentes áreas de los gobiernos no se hayan reunido nunca para considerar instituciones multilaterales en su totalidad. Y esto que aparentemente se detecta como un problema común de coordinación, resulta mucho más grave si consideramos que los gobiernos son los que hacen las políticas, los que aprueban los programas y los que mantienen un sistema multilateral que se está deteriorando desde hace décadas (*Comuniqué*, 2008).

Tal y como están muchas de estas organizaciones internacionales (inmersas en procesos de reformas interminables, por ejemplo es caso de la FAO), resulta difícil convencerse de que sean capaces de enfrentarse a los retos que implica garantizar la soberanía alimentaria. Las Naciones Unidas (NNUU) son imprescindibles para garantizar esa gobernanza equitativa, pero no representan a los pueblos sino a sus gobiernos y éstos a veces, representan un déficit democrático que acentúa la desigualdad.

Asimismo, en muchos países en desarrollo el gasto en alimentación supone más del 50% del ingreso familiar. La subida de los precios de los alimentos ha incidido directamente sobre la desnutrición de su población en general y de los niños y niñas menores de cinco años y mujeres embarazadas, en particular. Sin la adecuada alimentación estos niños, adultos en el futuro, no podrán desarrollar plenamente sus capacidades y tendrán menos oportunidades de progresar. En estos países habrá más pobreza y será causa directa de la dieta limitada. Esta situación ya ha transformado en cifras el avance sobre

las metas internacionales de lucha contra la pobreza y el hambre. Las últimas estimaciones han colocado el cumplimiento del primer Objetivo del Milenio², reducir a la mitad el hambre en el mundo, en el 2.150.

Si tenemos en cuenta que 5.500 millones de personas viven en países en desarrollo y que 2,500 millones están directamente involucrados en la agricultura (1.300 millones son pequeños/as productores/as, mientras los restantes son trabajadores asalariados, pastores, pescadores, artesanos, poblaciones indígenas que dependen de la agricultura) fácilmente podemos adivinar la repercusión que ha supuesto esta crisis para su supervivencia.

Este artículo aborda el hambre, en el contexto de la crisis internacional, desmenuzando las causas y consecuencias de la vergonzosa cifra de más de 1.000 millones de hambrientos en un mundo con suficientes alimentos, pero sin capacidad de alimentar a todos sus habitantes.

¿Por qué suben los precios de los alimentos?: Las causas de la crisis mundial de alimentos

Las causas de la crisis mundial de alimentos se relacionan con una coyuntura, que si bien tiene en algunos casos, antecedentes en otras causas más estructurales, han acentuado con severidad el incremento del número de personas que pasan hambre en el mundo. La crisis económica y financiera se entrelaza con una crisis alimentaria donde el hambre vuelve a posicionarse como el principal motor de la pobreza, convirtiéndola en uno de los círculos viciosos más perniciosos y complejos.

El escaso margen entre la oferta y la demanda de los alimentos es consecuencia de varios factores, entre ellos la especulación sobre las materias primas.

La especulación sobre las materias primas

La subida vertiginosa y fluctuación de los precios de los alimentos que se produjo en apenas dieciocho meses (2007-2008) tuvo una causa directa: la especulación sobre las materias primas o *commodities* en los mercados de futuro. La caída del mercado de hipotecas de baja calidad crediticia o *subprime* en los Estados Unidos en agosto

² La *Declaración del Milenio* fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la *Cumbre del Milenio* de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), son ocho objetivos que se intenta alcanzar para 2015, se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio

de 2007 afectó al sector inmobiliario tan profundamente que la gran burbuja explotó, produciendo la actual crisis financiera.

La necesidad de encontrar mercados alternativos donde invertir llevó a la especulación de los precios de las materias primas y en concreto, a la compra masiva de cosechas futuras de los cultivos de grano (cereales). Para reducir los riesgos sobre la fluctuación de los precios provocada por las incertidumbres de la estacionalidad y factores climáticos que tanto afectan a las materias primas, se invirtió en mercados a futuro (IFPRI Forum, 2008). Este hecho, encareció precisamente los alimentos más indispensables de la canasta básica de los países más empobrecidos.

Este gran interés sobre los alimentos produjo dos alertas diferentes. En los países exportadores se retrajo la oferta y en los importadores se encarecieron los precios sin opción a contener la demanda ya que son productos básicos de una dieta muy limitada. Martin Wolf, analista de *Financial Times*, centró el problema en la insuficiencia de oferta cerealista, donde la producción de maíz, arroz y granos de soja se estancó en 2006 y 2007, debido a la situación de sequía y al elevado precio del crudo. Con un débil crecimiento de la oferta y fuerte incremento de la demanda, los inventarios de cereales (especulativos) cayeron a los niveles mínimos de principios de los años ochenta.

A continuación señalaremos las causas de la subida de los precios de los alimentos que han provocado la actual crisis alimentaria exponiendo en primer lugar, aquellas que afectan desde la demanda y que serán determinantes en el futuro.

La búsqueda de una alternativa al sistema energético

En un contexto donde los altos precios del petróleo tensionaron la oferta energética, las energías alternativas se convierten en un foco de interés generalizado. La propuesta que ofrecen los biocarburantes, también denominados energía verde, se sitúa en un lugar privilegiado en esta crisis de subida de los precios de los alimentos, al competir claramente por los recursos.

Los biocombustibles, según se cultiven, procesen y comercialicen, tienen distintas implicaciones. El impacto de los biocombustibles depende mucho de si son de primera generación, es decir, aquellos que se producen a partir de cultivos alimentarios³ o de segunda

³ En este sentido, conviene señalar que algunos cultivos producen aceites que se usan también para alimentación (colza, palma de aceite, coco), mientras que en el caso específico de la jatropha, no se consume.

La crisis económica y financiera se entrelaza con una crisis alimentaria donde el hambre vuelve a posicionarse como el principal motor de la pobreza

generación, cuya producción es a partir de la materia orgánica procedente de desechos. Claramente, los más extendidos pertenecen al primer grupo. Tanto el biodiesel que procede de colza, soja, palma de aceite, girasol, coco, ricino y jatropha como el etanol cuyo origen está en la caña de azúcar, maíz, sorgo, mandioca y remolacha, son el centro de la oferta energética.

Un oferta productiva de gran presión sobre el precio de los alimentos, motivada tanto por los Estados Unidos como por la Comisión Europea (FAPRI, 2008). Estados Unidos ha fijado como objetivo para el 2012 la producción de 100.000 millones de litros de etanol y la UE ha fijado como meta en el 2010, que un 5,75% del combustible de transporte sea de origen vegetal. Sólo en Estados Unidos ya se destina el 30% de la producción total de maíz a producir etanol. Todo ello contribuye a mantener altos los precios de los alimentos y reduce aún más la oferta global de los mismos. Como efecto colateral, también aumenta el precio de los cultivos alimentarios que compiten por el suelo y cuya superficie se reduce.

Si bien el aumento de los cultivos para la producción de biocarburantes no conlleva necesariamente, desplazamientos masivos de cultivos alimentarios, la mitad del incremento del área cultivada mundial de los últimos cuatro años sí corresponde a biocombustibles (Trostle, 2008). También se ha producido un aumento de las áreas cultivables a costa de zonas forestales y aunque todavía no podemos contabilizar el coste de oportunidad que esta practica supone, a nadie se le escapa que la dimisión de la Ministra de Medioambiente brasileña, Marina Silva (mayo 2008) viniera de la mano de las constantes hectáreas robadas por la caña de azúcar y granos transgénicos a la selva amazónica.

A esto hay que sumarle que tanto los recursos necesarios para la producción agrícola (agua, tierra, maquinaria, fertilizantes) como los efectos de su comercialización, condicionan claramente la oferta de productos alimenticios. El aumento de la demanda de los biocarburantes, supone un incremento de la inestabilidad de los precios y por tanto un impacto sobre la seguridad alimentaria.

El aumento en los precios de los alimentos es un factor determinante para el acceso a los mismos, pero también los es la volatilidad. El aumento de la demanda de biocombustibles y la especulación financiera en los mercados a futuro han provocado una alta volatilidad en los precios, afectando de manera diferente las condiciones de acceso de las personas y los países. Como veremos más adelante con mayor detalle, el efecto inflacionario producido por el alza en los precios de los alimentos ha sido devastador y ha provocado mayores consecuencias sobre su población más vulnerable.

Crecimiento demográfico y mejora de la dieta alimentaria

El crecimiento demográfico y el cambio de dieta alimentaria son también factores que tensionan la estrecha línea entre la oferta y demanda de los alimentos. La población mundial ha pasado de 2.500 millones de personas en 1950 a 6.799 millones en el año 2010 (Centro de Programa Internacionales, Oficina del Censo de Estados Unidos, enero 2010). Pese a que se estima un crecimiento menos acelerado en los próximos 40 años no hay que restar importancia a que las previsiones de crecimiento de la población a nivel mundial para 2050 se sitúan en torno a los 9.000 millones de personas⁴, estimando una cifra de cerca de 2.500 millones de personas más que alimentar (División de Población de Naciones Unidas)⁵.

Las causas que desde la oferta alimentaria han condicionado la crisis se relacionan con los desastres medioambientales y el cambio climático, con una menor inversión agrícola, políticas comerciales inequitativas y con la vulnerabilidad

Asimismo tenemos una densidad poblacional muy desigual. Aproximadamente, 4.540 millones, vive en tan solo 16 países, representando alrededor de las dos terceras partes (66.7%) de la población mundial. Asia cuenta con el 60% de la población mundial con casi 3.800 millones de personas. China con 1.335 millones e India con 1.176 millones, suponen unidas prácticamente el 40% de la población total. Les sigue África con 840 millones (12%), Europa, con 710 millones (11%), Norte América, con cerca de 514 millones (8%), América del Sur con 371 millones (5.3%), y finalmente Australia con 21 millones de personas y que tan solo supone el 0.3% (Departamento de Población de la Oficina del Censos de Estados Unidos, febrero 2009).

Por un lado, Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ya han alertado que la producción alimentaria no está creciendo lo suficientemente rápido en países en desarrollo como para cubrir una demanda que asciende a 80 millones de personas por año. El incremento del consumo de carne en una dieta mejorada, precisa al igual que para la producción de los biocarburantes, tierra y recursos que desplazan las prioridades de los alimentos para las personas hacia el ganado. Por otro lado, en la actualidad se genera un 17% más de calorías por persona que hace 30 años, a pesar de que la población se haya incrementado más del 70%. Por lo tanto, más que tratarse de un problema de disponibilidad de alimentos, tenemos una distribución inequitativa de los mismos.

Desde la perspectiva de las presiones energéticas (por la utilización de los alimentos como materia prima) o desde cambios en los patrones de consumo, se produce una fuerte presión de demanda sobre los alimentos, que no ha encontrado aún la respuesta en el incremento de la oferta y que además, causa desajustes estructurales en los precios.

⁴ La jatropha (*Jatropha curcas*) es un arbusto capaz de producir ingentes cantidades de aceite y tiene la capacidad de crecer en terrenos desérticos o baldíos y de regenerar el suelo, por lo que un buen cultivo para agricultura familiar.

⁵ Desde los años noventa, los nacimientos anuales son de 163 millones de personas, mientras la mortalidad anual se sitúa en torno a los 57 millones.

Las causas que desde la oferta alimentaria han condicionado la crisis se relacionan con los desastres medioambientales y el cambio climático, con una menor inversión agrícola, política comerciales inequitativas y con la vulnerabilidad.

Desastres medioambientales y cambio climático

Si añadimos a la ya precarias situación del agricultor minifundista de los países en desarrollo, las malas cosechas condicionadas por los desastres medioambientales como la sequía, huracanes, inundaciones y terremotos, nos encontramos frente a un colectivo cada vez mas vapuleado. La escasez de recursos como el agua y la tierra de cultivo unido a las dificultades para responder a las eventualidades climáticas (seguros, posibilidad de regadíos, fertilizantes, etc..), agudiza y empeora esta situación.

Según la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 2007, 197 millones de personas sufrieron los efectos de fenómenos meteorológicos extremos, en particular, inundaciones (FAO, 2008), la mayoría de ellos en los países más empobrecidos donde la dependencia de las actividades agrícolas, pesqueras y forestales es mucho mayor. En los países altamente dependientes de la producción agrícola donde además soportan un mayor aumento de las temperaturas, el riesgo de pasar hambre empeora y por tanto la seguridad alimentaria. En el caso del África Subsahariana ya presenta un déficit en la producción de alimentos (FAO, 2008).

Algunas estimaciones sitúan la producción agrícola global cercana a un 16% para el año 2080, afectando fundamentalmente a las regiones tropicales como la India que podría tener un descenso de hasta el 40% (OCDE y FAO, 2008). Por otro lado, también existe alarma sobre la desertificación de tierras de cultivo o la disminución de los rendimientos de trigo y del maíz que podrían disminuir entre un 20-40% en África, Asia y Centroamérica. Por el contrario, las regiones septentrionales podrían beneficiarse gracias a un incremento moderado de la temperatura y por las menores precipitaciones, lo que daría lugar a inviernos más suaves que permitirían mayor productividad agrícola.

Menor inversión agrícola

La inversión en agricultura ha descendido desde los años ochenta debido a su bajo rendimiento económico con respecto a otros productos. La caída de los precios internacionales de los productos básicos hizo que la agricultura fuera menos rentable en los países en

No sólo se ha reducido sustancialmente este apoyo público a la agricultura, sino que cada vez está más dirigido a subsidiar actividades en el medio rural de carácter privado y elevado costo

desarrollo. Según la OCDE-FAO, en los países con ingresos bajos los gastos asignados a los alimentos suponen más del 50 % de los ingresos percibidos. Por otra parte, el desmantelamiento del papel de los Estados en la agricultura promovido desde los Programas de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional en los años ochenta y la política comercial, principalmente impulsada por la UE y Estados Unidos, han supuesto fuertes incentivos para que los países en desarrollo fueran reduciendo su actividad agrícola. Sin posibilidades de competir en los mercados internacionales, se fue dando una paulatina retirada que ha tenido como cómplice al propio Estado de los países en desarrollo.

El *Informe de Desarrollo* del Banco Mundial de 2008, indica que el gasto público en los países cuyas economías se basan en la agricultura⁶ no alcanza el 4% del total. Esta es una cifra muy baja si la comparamos con el 10% que en los años ochenta, llegaron a invertir en agricultura los países que lograron alcanzar importantes niveles de desarrollo (Banco Mundial WDR, 2008).

No sólo se ha reducido sustancialmente este apoyo público a la agricultura, sino que cada vez está más dirigido a subsidiar actividades en el medio rural de carácter privado y elevado costo (fertilizantes, crédito,...). Este cambio de orientación tiene mayor rédito político pero sin duda, un menor impacto sobre la pobreza.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) dedicó a la agricultura un 3,5% en 2004 frente al 18% que destinó en 1979, a pesar de que la AOD total en este mismo periodo tuvo un incremento del 250%. También ha habido una reducción del 50% en términos absolutos, pues de una inversión de aproximadamente 8.000 millones de dólares en 1984 se pasó a 3.400, en el 2004 (Banco Mundial WDR, 2008)⁷. El mayor descenso se dio por parte del Banco Mundial, que concentró su apoyo en los ochenta a los países asiáticos, especialmente a India con la Revolución Verde, posteriormente reducida en toda Asia. La AOD a la agricultura en África, incrementada en los años ochenta, actualmente se encuentra al mismo nivel de 1975, con un aporte de 1.200 millones de dólares a todo el continente (BM, WDR 2008). Esta reducción del apoyo a la agricultura de la AOD coincide en el momento de mayor incremento de la pobreza rural en esta región del mundo. (De Loma Ossorio, 2008).

El escaso interés por la agricultura en los países que más dependen de ella resulta inexplicable.

⁶ Datos ofrecidos por la División de Población de Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/esa/population/unpop.htm>

⁷ Los 14 países más dependientes de agricultura, de los que 12 son del África Subsahariana.

Políticas comerciales inequitativas

Más allá de la producción, la agricultura de los países más empobrecidos se ha encontrado con la barrera de la comercialización. La pérdida de apoyo al sector de estos últimos treinta años ha tenido muchas implicaciones pero definitivamente, ha supuesto la desvinculación de los países en desarrollo a los mercados alimentarios.

Sobre la existencia de impuestos a la exportación en algunos países productores, como son Argentina, China, India, Rusia, Ucrania y Vietnam, que han contribuido en poco tiempo a la contracción de la oferta global de alimentos, debe destacarse el papel que puede haber jugado la Política Agrícola Común (PAC) o la política comercial de los Estados Unidos. En este contexto, las cifras indican que tanto la política comercial de la UE como la de Estados Unidos han contribuido a esta crisis al haber reducido los incentivos a los productores de los países en desarrollo para competir en los mercados internacionales. Por un lado, los aranceles y las cuotas a la importación protegen a los productores locales de la competencia, induciendo a que la producción local sea más grande de lo que sería a precios de mercado a expensas de los productores y exportadores internacionales. El arancel promedio aplicado por la UE es de un 16 % en agricultura y alimentos procesados, mientras que en otros sectores como el textil asciende a un 7,5 % y en productos manufacturados es de solo 1,3 %. Por otro lado, y en apenas siete años (2000-07) la concesión de aproximadamente 10.000 millones de dólares en subsidios al biofuel (7.000 de Estados Unidos y 3.200 de la UE) hizo que se triplicara su producción al cubrir los costos de los exportadores, como los gastos de mercadeo, los costos de transporte doméstico especial y los pagos a los exportadores domésticos (Swiss National Centre of Competence in Research, 2008). Según algunos estudios (Anderson *et al.*, 2006), los países en desarrollo imponen menos gravámenes a los productos agrícolas exportables que los países desarrollados.

Resulta también muy revelador que la AOD dirigida al sector agrícola sea aproximadamente de 3.500 millones de dólares frente a los 205.000 millones de Dólares anuales que destinan a través de subvenciones a sus agricultores los países desarrollados. Y esta situación está lejos de mejorar si tenemos en cuenta que la actual crisis financiera genera suficientes reticencias por parte de los países desarrollados para poner en marcha políticas comerciales que generen la apertura de sus mercados y/o la reducción de los subsidios. Todo parece indicar que el proteccionismo será la postura de numerosos países. Ante el impacto en el empleo que tiene esta crisis económica internacional, se presenta complicado, por un lado, no proteger el empleo en el sector agrícola y, por otro, ante los déficit fiscales de las economías más desarrolladas del mundo, facilitar la aplicación de políticas que puedan perjudicar a la exportación o incrementar el

gasto en la AOD del sector agrícola de otros países (Sánchez Bernal, 2008).

Tras la Ronda Uruguay y embarcados en la Ronda para el desarrollo de Doha⁸ desde 2001, el Acuerdo de Agricultura sigue en dique seco. La líricas pretensiones de establecer “un sistema de intercambio comercial internacional justo y orientado al mercado” a través de “reducción progresiva sustancial de la protección y apoyo a la agricultura”, (Doha, 2001) no se acompañan de la voluntad política necesaria. Las decisiones económicas, ahora menos que nunca, suponen un avance en la mejora del acceso a mercados, un recorte de los subsidios para los productores locales o una reducción sustancial a los subsidios a la exportación. La desconfianza en que se reduzcan las distorsiones comerciales de los productos agrícolas en los países de ingresos altos parece más que justificada.

El comercio internacional ha potenciado y sigue manteniendo un sistema absurdo donde resulta más accesible el consumo de alimentos importados que los de producción propia

Desde la Comisión Europea, en palabras de su actual Presidente Joao Barroso, se espera “conseguir una PAC reformada, como mecanismo que permita reducir el grado de distorsión comercial relacionada con sus medidas de apoyo al sector agrario y facilitar el desarrollo agrícola de los países en desarrollo”. Sin embargo, la seguridad alimentaria se enfrenta a procesos inacabados dentro de la UE como proteger el acceso a los alimentos e intentar impedir que se pueda perjudicar a los más vulnerables. La PAC supone más de 55.000 MM de euros anuales y cinco veces el presupuesto de la AOD europea (Intermon-Oxfam, 2008).

Tanto la UE como Estados Unidos presentan posturas comunes y contradictorias en el marco del comercio internacional agrícola, los subsidios y los mecanismos de salvaguardia.

El comercio internacional ha potenciado y sigue manteniendo un sistema absurdo donde resulta más accesible el consumo de alimentos importados que los de producción propia. Como consecuencia, en la selva amazónica resulta más asequible comer pasta y en el África Subsahariana arroz, ambos productos muy alejados de los cultivos y dietas tradicionales de estas dos regiones. Esta manera de manipular la soberanía alimentaria de los países ha derivado en una precariedad sin precedentes. Hoy en día Egipto, históricamente reconocido por sus copiosas cosechas, importa más del 40% de sus alimentos. Algo parecido ocurre en México donde la tortilla, presente en la dieta diaria, se supedita a la volatilidad del mercado norteamericano, origen de su ingrediente principal, el maíz. La producción de alimentos, cuyo fin es alimentar a la personas, se orienta hacia la rentabilidad de los mercados y evidencia la vulnerabilidad de la

⁸ El Comité de Ayuda al Desarrollo CAD de la OCDE considera apoyo a la agricultura exclusivamente al sector agropecuario, excluyendo pesca, recursos forestales, ayuda alimentaria y actuaciones multisectoriales de desarrollo rural.

población de aquellos Estados que menos han invertido en los sistemas de protección social. Es por eso que nos encontramos con muchas más personas hambrientas y no solo en los países más empobrecidos.

Vulnerabilidad

El desarrollo del sector agrícola, además de contribuir a la reducción de la pobreza en las zonas rurales, tiene un papel clave en la protección social. Por una parte, aumenta el volumen y estabilidad de la provisión de alimentos manteniendo los precios bajos y, por otra, los agricultores más pobres se benefician de la creación de puestos de trabajo y por el efecto multiplicador se estimula el crecimiento y se crean empleos también en otros sectores. Sin embargo, este sector está siempre expuesto a muchos riesgos, tanto climáticos y fitosanitarios como económicos y financieros, y, por lo tanto, los pequeños agricultores y trabajadores agrarios se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad (Lahoz, 2008).

Según un estudio de ODI (2007) sobre las relaciones entre la protección social y los sectores productivos, especialmente la agricultura. Indica que la protección social contribuye al desarrollo del sector agrícola. Reducir la percepción generalizada del alto riesgo del sector agrícola, genera confianza y permite a los agricultores aventurarse en nuevas oportunidades que promueven el desarrollo de este sector.

Los resultados de este estudio demuestran que existe una estrecha relación entre estos dos sectores y, por tanto, se recomienda la elaboración de políticas agrícolas innovadoras que incluyan la reducción del riesgo y la vulnerabilidad como uno de sus principales pilares. Para ello, es esencial la coordinación intersectorial y la asignación de suficientes recursos por parte de los Estados y contar con el apoyo de los países donantes. La actual crisis, ha demostrado que ni la agricultura ni la protección social estaban en las agendas políticas de los países en desarrollo, ni en la de los países donantes.

¿Quién se ha empobrecido? Las consecuencias de una crisis internacional

Tenemos más pobreza en el ámbito Internacional, nacional y local.

a) En el ámbito internacional

En el contexto internacional, los grandes países productores agrícolas se han visto beneficiados por la existencia de precios altos.

En cambio, los países que son importadores netos de alimentos se han visto fuertemente perjudicados. Según las estimaciones de la FAO y la OCDE (2008b), la existencia de altos precios están afectando en cierta medida a los patrones de comercio internacional de productos agrícolas. Por un lado, la existencia de altos precios internacionales es un incentivo para que los países en desarrollo aprovechen el contexto e intentar incrementar sus exportaciones al máximo (reduciendo aranceles e impuestos al petróleo), pero los datos muestran que las importaciones crecen en mayor medida en los países en desarrollo. En relación con las exportaciones se estima que hay un incremento considerable en los países en desarrollo y en la mayor parte de los productos, lo que hace que el peso de los países OCDE en ese contexto se haya reducido. No obstante, los países OCDE siguen manteniendo una posición privilegiada para productos como el trigo, los cereales secundarios, la carne de cerdo y los productos lácteos.

La actual crisis ha demostrado que ni la agricultura ni la protección social estaban en las agendas políticas de los países en desarrollo, ni en la de los países donantes

El impacto positivo de los precios de los alimentos es especialmente relevante para aquellos productores con acceso al mercado internacional y con capacidad exportadora, independientemente de su localización geográfica. Los propietarios de grandes extensiones de tierras, se han beneficiado de la subida de precios, en detrimento de los pequeños propietarios. El cultivo minifundista del pequeño agricultor del África Subsahariana carece de acceso a la tecnología de alto nivel, capacitación y recursos con que afrontar los costes de transacción.

Por otra parte, la existencia de una parte importante de la población que es importadora neta de alimentos se está viendo especialmente afectada. Japón, es el principal importador de maíz, seguido por la Unión Europea y Corea del Sur, países que no padecen escasez de alimentos. Los países más pobres del sur asiático, importan muy poco arroz, a pesar de ser básico en su dieta. La India, sigue manteniendo un 70% de recargo impositivo al arroz importado. Los países más afectados por el incremento de precios del mercado internacional son los del norte de África, cuya importación de maíz asciende a un 50% y donde el consumo de calorías (3.000 al día) se equipara a la de los países más ricos. Los países con distinta incidencia de desnutrición revelan que las personas que pasan más hambre en el mundo se encuentran en los países del sur de Asia y de África Subsahariana, que a su vez son los países que menos dependen de las importaciones del mercado internacional. El hambre en estos países persiste incluso cuando los precios son bajos, ya que tiene una vinculación directa con la baja productividad agrícola local.

A su vez, varios países han aplicado restricciones a la exportación o impuestos especiales concentrados en materias primas claves

como el arroz y los cereales. Como ejemplo destacan India, China, Vietnam, Camboya y Egipto que integran el 40 % de las exportaciones mundiales de arroz en 2007. Al menos más de 30 países han impuesto este tipo de restricciones. Estas medidas no están prohibidas por la OMC y han sido identificadas como uno de los factores que han generado mayor volatilidad en el mercado de los cereales en 2008 (United Nations, 2008a).

En definitiva, los altos precios de los alimentos han beneficiado a los países que son exportadores netos y que, además, tienen reservas de petróleo como Brasil, Argentina y Kazajistán. También han beneficiado a aquellos países que exportan una gran cantidad de cereales al mercado internacional como Australia y Nueva Zelanda. Por otro lado, los países más afectados por esta subida de precios de los alimentos son aquellos cuya dependencia de las importaciones alimentarias es mayor, bien sea porque no tienen vocación agrícola, bien porque desmantelaron su agricultura de granos básicos en pos de una agricultura de exportación de cultivos de alto valor para el mercado internacional. Este es el caso de Centroamérica y México.

b) Ámbito nacional

En el plano nacional el impacto del alza de precios de los alimentos repercutió especialmente sobre los grupos más pobres, que destinan entre el 40% y el 70% de sus gastos mensuales a la compra de alimentos. Estos hogares que viven con menos de dos dólares diarios por persona, o que no ganan suficiente para cubrir una canasta básica mínima, encontraron su comida más cara. Las estrategias para afrontar esta situación ha implicado necesariamente una reducción del número de comidas y un empobrecimiento de la variedad y calidad de la dieta, sustituyendo las carnes y verduras frescas por grasas vegetales, comida basura y gaseosas, lo que repercute en un aumento de la desnutrición y/o de la obesidad. De hecho, sólo en América Latina, se ha previsto un aumento de los pobres entre 10 y 25 millones, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y muchos de ellos pasarán a engrosar las filas de los hambrientos.

Especialmente difícil será la situación de los pobres urbanos (consumidores netos), pues estos hogares tienen menos mecanismos de compensación para conseguir alimentos, ya que no tienen tierra para producirlos o bosque donde conseguir frutos silvestres o leña para vender. Sobre estos hogares caerá todo el peso de la inflación, que está aumentando en todos los países como consecuencia de las subidas de precios de los alimentos.

Sólo en América Latina, se ha previsto un aumento de los pobres entre 10 y 25 millones según la CEPAL

En el área rural, los agricultores de subsistencia apenas sentirán los efectos del alza de precios, pues producen gran parte de lo poco que comen y apenas comercian en los mercados locales, menos afectados por los precios mundiales. Por otro lado, los agricultores medianos que comercian gran parte de su producción de granos (productores netos) pueden salir beneficiados inicialmente, pues verán que el precio en los mercados de la capital o la cabecera departamental ha subido y pueden conseguir más ganancias. Lamentablemente los insumos (fertilizantes y pesticidas) que usan en sus campos también han aumentado el precio, y esto solo significa en el mejor de los casos, un escaso margen de beneficios.

Finalmente, los pequeños agricultores (que son a la vez productores y consumidores) verán sus ingresos seriamente mermados por tener que comprar alimentos e insumos agrícolas más caros, pero apenas verán incrementados un poco los precios de los alimentos que venden en el mercado local. El pequeño agricultor es por tanto uno de los grandes perdedores de esta crisis, ya que aunque existen opciones tecnológicas para aumentar y mejorar la producción, éstas requieren de inversiones elevadas que no están al alcance ni de los países menos desarrollados ni de los grupos más pobres en éstos u otros países (IFPRI, 2008).

En resumen, la inflación alimentaria afecta negativamente a todos los hogares, pero sus consecuencias nutricionales serán especialmente severas en aquellos con menor capacidad de absorción de impactos externos por tener escasos medios de vida para hacerle frente a la crisis.

c) Ámbito local

Ante la imposibilidad de permanecer en las comunidades rurales, los habitantes más pobres, sin tierras que poder cultivar, abandonan sus hogares en busca de un futuro. Primero a las áreas urbanas de su propio país —en 2030 habrá superado a la población rural— y en situaciones límites, hacia la incertidumbre de un país “más próspero”.

El crecimiento rápido de la población y el hambre son endémicos en sociedades donde la propiedad de la tierra, los trabajos, la educación, la salud, o el bienestar de los grupos más vulnerables son inalcanzables para la mayoría. El agotamiento de los recursos impulsa a un éxodo rural que implica la desaparición de las explotaciones tradicionales teniendo que “importar alimentos en vez de producirlos porque las autoridades locales dan prioridad a los cultivos de exportación para cobrar divisas que les permitan comprar lo que no producen y también para

hacer frente a sus obligaciones de deuda (*La Libre Belgique*, 10 de abril: 4).

Por otro lado, el uso de subsidios agrarios por muchos de los países industrializados, rebaja los precios mundiales de los productos agrícolas, dañando las condiciones de vida en los países de origen de los migrantes. Si bien es cierto que este factor es más o menos determinante, dependiendo de si el país es un importador nato de alimentos y de si los precios de cultivos que exporta para la obtención de divisas se deprecian. Esto evidencia en que medida los países de la OCDE deben considerar los impactos de sus políticas comerciales, migratorias y de desarrollo sobre los países de ingresos medios y bajos (OCDE, 2007: 153). La última directiva sobre retorno, considerada por muchos como repatriación, abre un panorama inquietante no solo desde el punto de vista de los derechos, sino desde el de la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza, objetivo último de la cooperación al desarrollo.

En la actualidad, se calcula que la cifra de emigrantes internacionales en el mundo asciende a 214 millones⁹. En 1990 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), estimó en 200 millones más de desplazamientos previstos para 2050, debido a las consecuencias “de la erosión de la línea costera, de las inundaciones del litoral y de los estragos en la agricultura” (Brown, 2008).

¿Cómo se ha reaccionado ante la crisis? Las medidas adoptadas

La respuesta global a la crisis alimentaria ha sido insuficiente. Si la comparamos con las reacciones provocadas por la crisis financiera, tendríamos que adjetivarla de insignificante. El G20¹⁰, el club de los países más poderosos del mundo, reunidos en dos ocasiones durante 2009 (en abril en Londres y en septiembre en Pittsburgh), acordaron la reforma del sistema financiero global, incluidos los *hedge funds* (fondos de alto riesgo), el control de las agencias de calificación y el establecimiento de un sistema internacional contable más claro. Ante los problemas de liquidez que presentaba el sistema, decidieron inyectar un billón de dólares adicionales antes de finales de 2010. El Fondo Monetario Internacional (FMI) triplicó sus recursos y recibió 500.000 millones de dólares adicionales a los 250.000 millones ya comprometidos para este organismo. También se esta-

⁹ La Ronda de Doha es una negociación de los miembros de la Organización Mundial del Comercio y sobresale de entre otras por sus reiteradas disociaciones.
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

¹⁰ Fuente: *Consenso Europeo sobre Política del Desarrollo* 24/11/2005, extracto del punto 36

La respuesta global a la crisis alimentaria ha sido insuficiente si la comparamos con las reacciones provocadas por la crisis financiera

blecieron otros fondos para el Banco Mundial (BM) y el Foro de Estabilidad Financiera. Políticamente supuso un compromiso explícito de erigir un nuevo sistema de regulación internacional y adoptar “cualquier acción que sea necesaria”¹¹ para recuperar la senda de crecimiento. En el capítulo de deseos, también hubo espacio para la eterna reivindicación de concluir la Ronda de Doha de liberalización del comercio mundial, pero esta vez sin impulsos concretos.

Entre las escasas referencias a la crisis de gobernanza del sistema multilateral, cabe destacar la propuesta a los organismos internacionales para que dieran una mayor participación a los países emergentes, citando en concreto el Fondo Monetario Internacional, donde los países ricos deberían ceder un 5% de su capacidad de voto a las naciones emergentes que están infrarrepresentadas .

En esta misma línea, la crisis de los alimentos, durante los dos últimos años, ha demostrado que el sistema multilateral agroalimentario no ha fortalecido la Seguridad Alimentaria de los países en desarrollo. Que pese a resultados positivos en el avance del Objetivo del Milenio de Reducir la pobreza (el hambre) a la mitad antes del 2015, y que esta crisis pronto redujo a espejismos, el sistema presenta errores estructurales que no solo han impedido la coordinación institucional, sino que ha fomentado la incoherencia. En el marco de Naciones Unidas, tanto la FAO, líder de las estrategias relacionadas con la seguridad alimentaria, así como el PMI, actor esencial en ese marco global, no han tenido capacidad de progresar en sus mandatos ni de gestionar la crisis. La creación del Grupo de Alto Nivel de NNUU (HLTF sus siglas en inglés), creado en Roma en junio de 2008, supone buena muestra del vacío de gobernanza que permite el sistema.

La hoja de ruta establecida por las Cumbres y las reuniones de Alto Nivel acaecidas desde que se desató la crisis, es marcadamente asistencial y por tanto exclusivamente oportunista: satisfacer las necesidades inmediatas de alimentación y un fondo con altos presupuestos comprometidos pero impagados hasta la fecha. La crisis económica ha impedido las subvenciones generalizadas a los alimentos, debido a su alto coste fiscal y el desvío de recursos públicos de ayuda destinados a personas con menos recursos.

La reciente reforma del Comité de Seguridad Alimentaria abre una ventana para afrontar el problema con coherencia y coordinación, sin embargo y de momento, no hay mecanismos que puedan garantizar una gobernanza multilateral que lo lidere. Entre las medidas del G20 no ha resultado prioritario integrar causa alguna que potencie la

¹¹ En el caso de América Latina se observa que los países con una mayor dotación de tierras tienen una estructura de la propiedad de la tierra donde predominan las grandes extensiones, y son en éstas (en concreto en el principal productor de productos agrarios energéticos) donde se cultivan la gran mayoría de la caña de azúcar y la soja.

solución de la crisis de los alimentos. Ni siquiera un impulso para las negociaciones de la Ronda de Doha, que como ya hemos visto llevan ocho años retraso.

¿Dónde se han centrado los silencios? Consideraciones finales

Según la última Declaración de los Movimientos Sociales/ONG/OSC, en el Foro Paralelo a la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria, celebrada en Roma, los días 15-17 de noviembre de 2009, “la Soberanía Alimentaria¹² es la solución a la tragedia del hambre en nuestro mundo”.

Sin embargo, el actual sistema agrícola no proporciona un acceso equitativo de las personas a la alimentación y soporta una demanda de cultivos no alimentarios a la vez que crece la especulación sobre la tierra. La disponibilidad de la tierra por parte de pequeños agricultores así como las dificultades en la producción y comercialización de sus productos, resultan claves a la hora de garantizar la seguridad alimentaria y atajar la pobreza rural.

Por otro lado, el aumento de la superficie cultivada, sin las debidas medidas ambientales y de protección social, provocará numerosos impactos negativos (agotamiento de acuíferos, contaminación de aire y suelo, expulsión de grupos indígenas de sus tierras tradicionales), y en definitiva, amenazas para la seguridad en la tenencia de la tierra de campesinos pobres (Dros, 2004). Todo ello, según el Grupo de Córdoba¹³, conduce “a la expulsión de las poblaciones rurales y al desarrollo de cadenas agro-alimentarias ineficientes...”. Pasos que cada vez desvían más a los Estados de la agenda política para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación¹⁴.

La actual crisis internacional es una oportunidad para revisar el modelo de desarrollo y la arquitectura institucional del sistema global de agricultura y alimentación y el *modus operandi* de la cooperación al desarrollo en la lucha contra el hambre. La crisis alimentaria, sus consecuencias políticas y la fractura producida en el sistema global de mercado (sin mecanismos para asegurar un suministro estable para todos) han hecho cambiar la percepción sobre la agricultura, los alimentos y los hambrientos. El modelo de mercado neoliberal desregularizado y creador de desigualdades, ha fracasado en sus competencias robadas al Estado de garantizar el bienestar de los ciuda-

¹² United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision, <http://esa.un.org/migration>

¹³ Son miembros oficiales del G20 Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la UE, representada por la presidencia de turno y el Banco Central Europeo.

¹⁴ Declaraciones del primer Ministro Británico, Brown al finalizar la Cumbre del G20 en Pittsburgh,

danos. Esta disfunción, estimulada por el Consenso de Washington y el libre mercado, alimentó durante muchos años tensiones que finalmente están estallando de manera violenta y rápida (Vivero, J.L., 2009)

El hambre es un problema estratégico en la política internacional además de humanitario, que afecta la estabilidad de todos los gobiernos y que con la crisis ha hecho más visibles a los hambrientos.

Referencias bibliográficas

Anderson, J., Salzer, C.L., Kumar, J.P. (2006). *Regulation of the retinal determination gene dachshund in the embryonic head and developing eye of Drosophila*.

Banco Mundial (2008), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo*.

Banco Mundial (2008), *World Development Report 2008*.

Brown, Oli (2008), *Migraciones y cambio Climático*. Informe para la Organización Internacional de las Migraciones nº31, Ginebra.

Comuniqué (2008) *El cartel de la soberanía alimentaria*, nº 97. ETC Group, enero.

División de Población de Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/esa/population/unpop.htm>

FAO (2008), *Cambio climático, energía y alimentos*. Conferencia para los nuevos retos.

FAO (2007), *Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco*, Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO (2008), *WTO Provisions in the context of responding to soaring food prices*. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper nº 25.

FAO-OCDE (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017*, OCDE/FAO.

FAPRI (2008), *US and World Agricultural Outlook*. Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University.

Fischer, G.; Van Velthuizen, H. and Nachtergaele, F. (2000), *Global Agro-ecological Zones Assessment: Methodology and Results*. International Institute for Systems Analysis (IIASA) y FAO.

Fundación Alternativas (2008), *Memorando OPEX nº 82/2008: Reacción de España ante la crisis alimentaria mundial*, Mayo.

Fundación Alternativas (2008) Monográfico "La crisis Mundial de los alimentos: alternativas para la toma de decisiones", diciembre.

High Level Task Force for the Global Food Crisis, *Comprehensive Framework for Action*, Naciones Unidas, 2008.

IFPRI Forum (2008), *Speculation and World Food Markets*. International Food Policy Research Institute.

Intermón-Oxfam (2008), *En primera línea contra la pobreza: 50 propuestas hacia la Presidencia española de la UE*, septiembre.

International Food Policy Research Institute (2008), *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*. IFPRI.

International Food Policy Research Institute (2007), *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*. IFPRI.

La libre Belgique, artículo de M.F.C. (con AFP y Reuters), jueves 10 de abril de 2008, p. 4

OECD (2007); *Policy Coherent for Development. Migration and Developing Countries*. Paris



Los derechos económicos, sociales y culturales: una puesta al día

Mikel Mancisidor de la Fuente

Director de UNESCO Etxea – Centro UNESCO del País Vasco



Este artículo hace, en primer lugar, una revisión sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC) y algunos planteamientos que merecen ser puestos en cuestión con el fin de entender mejor su naturaleza y potencialidad. En segundo lugar se hace una revisión de algunos avances que se han producido en los últimos dos años en relación a estos derechos. Y por último, se hacen algunas consideraciones sobre la relación de los DESC con el Desarrollo Humano y, consecuentemente, con la Cooperación Internacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Queremos abordar esta cuestión desde una doble perspectiva. Por una parte, presentar un estado sobre la cuestión, mostrando los últimos avances de los DESC y por otra, extraer todas aquellas potencialidades que permitan ponerlos en marcha.

1 Con la colaboración del equipo del Programa DESC de UNESCO Etxea – Centro UNESCO del País Vasco: Monika Hernando, Maider Maraña y Natalia Uribe.

La revisión de los DESC: una aproximación crítica

Con frecuencia se afirma que los DESC son los hermanos pobres de los Derechos Humanos; que fueron incluidos en la Declaración como una contribución de los países socialistas frente a las reticentes democracias liberales que abogaban más por los derechos civiles y políticos; que por los avatares de las luchas políticas entre bloques y las lógicas de la Guerra Fría, los DESC quedaron relegados a una posición secundaria. Se podría seguir argumentando que en el Derecho Internacional no son considerados como derechos directamente aplicables, sino de aplicación progresiva, según las posibilidades de cada Estado y por lo tanto no son inmediatamente reclamables o exigibles y, consecuentemente, difícilmente justiciables o, dicho de otra forma, no son susceptibles de ser sometidos a un control de orden judicial. Se podría subrayar las particularidades de estos derechos que los hacen diferentes de los civiles y políticos, dado que no requieren para su cumplimiento de una intervención pública o acción positiva tan directa. Sin embargo este planteamiento se puede cuestionar y para ello se apuntarán varios mitos que afectan a los DESC y que tienen importantes consecuencias prácticas.

La calificación de los derechos humanos como generación resulta muy útil puesto que nos remite a un momento de origen diferenciado y a unas características definitorias nítidas

El mito de la oposición occidental

El enfoque de las tres generaciones de derechos humanos explica cómo éstos se dividen en tres grupos: los civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales; y los de tercera generación o de la solidaridad.

Fue, al parecer, el jurista checo Karen Vasak, quien en fecha tan reciente como finales de los setenta, propuso esta división por generaciones. La calificación como generación resulta muy útil puesto que nos remite a un momento de origen diferenciado y a unas características definitorias nítidas.

Así los Derechos Civiles y Políticos proceden de las tradiciones liberales de las democracias occidentales cuyos principios, nacidos de la Ilustración y las revoluciones burguesas, se desarrollan sólidamente en el siglo XIX. Los DESC, en cambio, proceden del pensamiento socialista y las luchas sociales de finales del XIX y principios del XX, y cristalizan en instrumentos jurídicos, incluso constitucionales, de la primera década del siglo pasado y, sobre todo, inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial.

Este planteamiento hace posible entender que con el fin de la II Guerra Mundial, las democracias aliadas subrayaran su interés por los derechos civiles y políticos, mientras que la Unión Soviética y los países comunistas incidieran en la importancia de los DESC. Los

debates y las negociaciones que hicieron posible la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 fueron un ejercicio de equilibrio entre los dos bloques, cada uno de ellos defendiendo su propia concepción de los Derechos Humanos. Los DESC forman parte de la Declaración gracias, según este discurso, al apoyo del bloque socialista y pese a la oposición, o cuando menos reticencia o falta de entusiasmo, de las democracias liberales. Sin embargo, algunos autores como Jack Donnelly, han demostrado recientemente² que este discurso merece ser revisado porque se trata de un mito (Donelli 2007:36-55), más que de una realidad. Según este autor “los Derechos Económicos y Sociales estaban en el centro de la visión anglo-americana, y por extensión occidental, de los derechos humanos desde el mismo inicio del proceso internacional de codificación”.

Puede parecer que esta reivindicación del papel central de Occidente para la inclusión de los DESC en la Declaración Universal (y la consecuente anulación del protagonismo socialista) tiene algo de revisionismo histórico a la luz del fracaso del comunismo. Pero Donnelly defiende exactamente lo contrario: “la (supuesta) oposición occidental y la responsabilidad soviética en la inclusión de los derechos económicos y sociales es, como Ashild Samnøy (1999) afirma, “un mito” atribuible a los acontecimientos políticos posteriores. Las controversias políticas de la Guerra Fría fueron proyectadas retrospectivamente en un ejercicio perverso de revisionismo histórico. Más aún, los tres ámbitos, la historia de las tres generaciones es una creación de finales de los setenta y principios de los ochenta. Incluso en relación a los años ochenta sería difícil tomar en serio (esta historia), lo cual pasa por aceptar que la extensión y efectividad de los Estados del Bienestar en la Europa Occidental fueron de alguna manera un reflejo de la indiferencia u hostilidad a los derechos económicos y sociales. Pero aplicado a los años cuarenta, no es sólo falsa, es que es casi exactamente lo contrario de la verdad”.

Donnelly hace un ejercicio similar de contra-revisionismo sobre el papel de Occidente en las negociaciones para alcanzar el Pacto Internacional de los DESC. Según este autor los avances que supuso este texto no fueron un logro principalmente occidental sino de todos. Ninguno de los límites o defectos que este Pacto presenta con respecto al Pacto de Derechos Civiles y Políticos puede atribuirse, estudiando los trabajos preparatorios y los documentos existentes, ni a la posición occidental, ni a la del grupo socialista, ni a la de los países no alineados.

El carácter no justiciable de estos derechos no era una exigencia particularmente occidental, sino más bien universal y muy especialmente soviética. Con respecto a la ausencia de un órgano de control o implementación en el Tratado (comparable, por ejemplo, al Comité de Derechos Humanos derivado del otro Pacto) Donnelly alega: “este defecto (la ausencia de un Comité DESC) no puede ser achacado a

Occidente. No hay evidencia alguna de que esta carencia preocupara al bloque soviético o al Tercer Mundo, mucho menos la hay de que hubiera esfuerzos de estos países para crear un Comité y que fueran bloqueados por Occidente” (Donelli, 2007: 36-55).

Una prueba de la mayor sensibilidad occidental con respecto a los DESC y su exigibilidad la tenemos, según este autor, en la existencia de una Carta Social Europea que “provee de una lista sustancialmente más exigente de derechos y de un sistema significativamente más fuerte de revisión que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y que cualquier otro sistema regional”.

Donnelly defiende apasionadamente: “en el último medio siglo, Occidente tiene un bagaje de apoyo teórico y práctico a la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos, incluidos los derechos económicos y sociales, que no se queda por detrás del de nadie, y que es mejor que el de la mayoría” (Donelli, 2007:36-55).

La posición de Jack Donnelly está suficientemente bien fundamentada para, hacer necesaria la revisión de algunas ideas o, como él diría, de algunos mitos que se han venido repitiendo de forma poco rigurosa y que deberían ser matizados.

El admiradísimo Stéphane Hessel, Premio UNESCO- Bilbao para la Cultura de los Derechos Humanos 2008, aporta su visión y su prodigiosa memoria como única persona viva de aquel equipo que, bajo la presidencia de Eleanor Roosevelt y la guía de René Cassin, redactó y negoció la Declaración Universal de 1948. Como protagonista y testigo directo recuerda a sus 93 años: “los norteamericanos y los europeos insistían en los derechos civiles y políticos y la libertades fundamentales: de asociación, de expresión, de religión. Los del lado comunista insistían sobre los derechos sociales: a la educación, a la seguridad social, a la vivienda, a la salud.”²

Durante el 2009 diversos autores se han cruzado artículos que profundizan en esta polémica, de forma muy especial en *Human Rights Quarterly*, una de las revistas científicas sobre derechos humanos más reputadas del mundo. Allí autores como Alex Kirkup y Tony Evans (2009) han reprochado a Donnelly un enfoque muy centrado en el régimen jurídico internacional de los Derechos Humanos que invisibiliza un poco otros enfoques más políticos, cuyas conclusiones no serían tan drásticas. Donnelly ha reiterado su posición con un artículo de título muy significativo: “Yes a Myth: A Reply to Kirkup and Evans” (Donnelly, 2009: 239-255). No se trata aquí de resumir la

2 <http://www.elpais.com/articulo/reportajes/vidas/Hessel/elpepusocdmg/20100314elpdmg9/Tes>

polémica, ni mucho menos de tomar partido, sino de divulgar un debate muy actual que nos afecta mucho en tanto que cuestiona con fundamento parte del conocimiento sobre los DESC que se ha construido o heredado.

El mito de la progresividad y no inmediatez (o exigibilidad)

Menos polémica que la anterior lectura resulta, por ya muy asumida, la revisión del mito de la progresividad y la no inmediatez. Hasta tal punto no es nueva esta revisión, que ya ha sido hecha por el propio Comité DESC y aceptada por la mayor parte de estudiosos. Sin embargo se puede seguir considerando un mito muy potente y vivo, por su fuerza entre el público general e incluso entre los distintos actores de la política, la diplomacia y las relaciones internacionales. Es un mito que aún hoy tiene importantes consecuencias negativas.

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos del mismo año, en claro contraste, obliga en su artículo 2.1. a algo mucho más estricto:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En resumen, el artículo del PIDESC obliga, en relación a los DESC, a un cumplimiento limitado a los recursos de que cada Estado disponga para asegurar un disfrute del derecho que no tiene porqué ser inmediato e incondicional, sino progresivo, que se vaya mejorando, poco a poco.

Una lectura cómoda y poco exigente, posible por su literalidad, del artículo 2.1 del PIDESC fue rechazada ya en 1990 por el Comité DESC, en su Observación General tercera (CIDESC, 1980). El Comité

llenaba de contenido estas obligaciones un poco vagas del Pacto afirmando que no por progresivas, carecían de concreción o de inmediatez en muchos aspectos importantes.

La cláusula de no discriminación, por ejemplo, incluye un mandato que puede ser concretado en la práctica de modo muy preciso y exigente. El principio de progresividad puede llevar implícito un principio de no regresividad: si hay que avanzar poco a poco, resulta claro que no se puede retroceder y que todo retroceso, salvo circunstancias extraordinarias bien justificadas, es un incumplimiento. El mandato de emplear el máximo de recursos es más que una declaración vaga y tiene un contenido cierto que puede convertir determinadas inacciones o faltas manifiestas de interés político en vulneraciones directas del derecho. Por fin los derechos recogidos por el Pacto pueden obligar a unos mínimos (obligaciones básicas que vienen recogidas en la Observación General 3) e incluir obligaciones legales específicas que se han venido concretando en la triple obligación de respetar, proteger y en su caso realizar el derecho, esquema triple construido en los años ochenta por autores como Henry Shue (1980) y Asbjorn Eide (1989), que ha devenido ya convencional en el ámbito internacional y ha sido adoptado por el Comité (véase, por ejemplo, la Observación General 15 o la 21 que más abajo citaremos en su contexto) y la mayor parte de relatores o expertos independientes que han trabajado sobre los DESC (pensemos en el de la alimentación, por ejemplo).

Concluimos así que los DESC conllevan obligaciones ciertas, directas y concretas. ¿Son entonces los DESC en este capítulo diferentes a los derechos civiles y políticos? Algunos autores llegan a cuestionar que en este punto la diferencia entre la realización nominalmente inmediata de los derechos civiles y políticos y la realización nominalmente progresiva de los DESC sea en realidad tan nítida como se ha venido creyendo. A lo mejor todos los derechos internacionalmente reconocidos son, en parte al menos, directos y exigibles, mientras que al tiempo todos ellos, independientemente de los que diga la norma, son además progresivamente realizados.

Nuestra posición tal vez no sea tan tajante en el sentido de concluir que esta diferencia no existe en absoluto, pero sí de matizar que se trata más de una cuestión no tanto de esencias radicalmente diferentes sino, en la mayor parte de los casos, de matices más o menos acusados o visibilizados y, en todo caso, también de política.

El mito del derecho no justiciable

Frente a otros conceptos más complicados, como “judicializable”, nos parece correcta la que propone el Diccionario de la Real Academia “justiciable” referida a lo puede o debe someterse a la acción de los tribunales de justicia.

Si el derecho era entendido como de realización progresiva y según los medios disponibles, no conllevaba, como hemos visto en el mito anterior, obligaciones ciertas y concretas y sus vulneraciones, en consecuencia, no pueden ser llevadas ante un tribunal para obtener un “remedio efectivo”. Esta sería la idea que muy frecuentemente se ha asociado a los DESC y por desgracia muchos siguen asumiendo.

El artículo 2.1. del PIDESC que hemos citado obligaba a “adoptar medidas (...) especialmente económicas y técnicas” para el cumplimiento de los derechos en ella enumerados. ¿A qué viene esta indicación explícita, por supuesto inexistente en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, a las medidas económicas y técnicas?, ¿Se estaba asumiendo que las medidas judiciales son propias de los derechos protegidos en el otro Pacto y no aplicables a los DESC y por tanto había de buscárseles otro tipo de medidas de promoción y protección?, ¿estaban los legisladores de modo implícito excluyendo las medidas judiciales?

Afortunadamente el fin del mito de la no exigibilidad arriba explicado, ha acabado también con su consecuencia inmediata: si el derecho contiene obligaciones ciertas y concretas, sus vulneraciones pueden medirse y concretarse y también perseguirse y presentarse ante un tribunal en busca de protección y reparación. Como veremos más adelante ha habido importantes avances en el ámbito internacional en este aspecto.

Si hemos defendido al concluir el anterior punto que todos los derechos internacionalmente reconocidos tienen sus correlativas obligaciones, consecuentemente estaremos defendiendo que todos ellos deberán disponer de sistemas de denuncia y reparación.

Algunos autores, los que han trabajado ya la idea de que las carencias de justiciabilidad internacional, que efectivamente han sufridos los DESC desde el Pacto, son causa más de una decisión política que en aquel entonces se tomó, que de una lógica fatalmente derivada de las características propias de este tipo de derechos.

La justiciabilidad de los DESC es, en todo caso, técnicamente posible, políticamente deseable y, afortunadamente, cada vez más frecuente en la práctica local e internacional.

Los avances recientes (2008-2009)

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales constituyen un proceso en permanente construcción. La Declaración Universal y el Pacto Internacional que hemos mencionado arriba son dos momentos importantísimos de ese proceso, pero ni mucho menos su punto final.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, y entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con su artículo 27, es decir, tras el depósito del trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión.

Como hemos indicado más arriba, a diferencia de su hermano el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el PIDESC no establecía un instrumento propio de seguimiento, desarrollo o control. Para suplir esta carencia, fue el ECOSOC quien por medio de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, creó el Comité DESC para desempeñar las funciones de supervisión asignadas inicialmente al propio ECOSOC en la parte IV del Pacto.

El trabajo del Comité, que se reúne en Ginebra normalmente celebrando dos períodos de sesiones al año, ha sido clave en el desarrollo de los DESC en general, y como veremos, de alguno de ellos muy en particular, a través de la publicación de sus Observaciones Generales. Las Observaciones o Comentarios Generales constituyen algo así como la interpretación auténtica, o cuando menos especialmente autorizada, de las disposiciones, tanto sustantivas como operativas, del Pacto. Hasta la fecha el Comité ha publicado 21 Observaciones Generales, las dos últimas este año pasado 2009.

Como vemos los DESC están en movimiento. Y es sobre algunos recentísimos y muy significativos avances en materia de DESC —en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y muy especialmente de la ONU— que queremos tratar ahora: el Protocolo Facultativo al PIDESC; el desarrollo del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento; y algunos avances en materia de Derechos Culturales.

El Protocolo Facultativo

El 10 de diciembre de 2008, ¡qué mejor celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos y del 60 aniversario de la Declaración Universal!, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución A/RES/63/117 por la que aprueba el Protocolo Facultativo al PIDESC.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen un proceso en permanente construcción

Por medio de este Protocolo, “todo Estado Parte en el Pacto que se haga Parte en el presente Protocolo reconocerá la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones” (art. 1). En lenguaje ordinario y para entendernos: que el Estado que se apunte al protocolo admitirá la capacidad del comité de recibir comunicaciones individuales, es decir, denuncias concretas sobre casos de vulneraciones de los derechos protegidos por el Pacto, esto es, los DESC.

Por este sistema viene a resquebrajarse poco a poco, aquella división que hemos censurado al comienzo de este artículo entre los derechos civiles y políticos, que sí disfrutaban de un mecanismo internacional de denuncias individuales y los DESC que no lo tenían. La justiciabilidad internacional de los DESC ya no es una mera cuestión de debate de académicos o activistas, sino una incipiente realidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Esta justiciabilidad es reducida, limitada a los países que hagan parte del protocolo y con un sistema de protección y reparación muy imperfecto, sí, pero aún así supone un paso adelante en los DESC prácticamente sin precedentes desde la entrada en vigor del Pacto.

El artículo 2 del protocolo abre incluso la puerta a la actuación directa de ONGs en defensa de los DESC: “Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto. Para presentar una comunicación en nombre de personas o grupos de personas se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar que actúa en su nombre sin tal consentimiento.”

Por supuesto estas comunicaciones deberán pasar por los filtros habituales en este tipo de sistemas, en este sentido no es tan distinto de otros procedimientos de comunicaciones individuales para la protección de otros derechos: que se hayan agotados los recursos internos; que no haya transcurrido más de un año desde este agotamiento; que se refiera a hechos sucedidos tras la aprobación del protocolo; que se trate de la violación de un derecho reconocido en el Pacto; que la denuncia esté fundada; que no sea anónima y otros.

Pero superados estos requisitos el CIDESC podrá estudiar el caso y emitir una opinión que incluya recomendaciones para el Estado infractor. Sobre estas recomendaciones el Comité podrá hacer un seguimiento que queda protocolizado en el propio texto del Protocolo. Incluso el Comité podrá solicitar, cuando lo estime pertinente, la instauración de medidas provisionales, previas a la resolución del fondo de la cuestión, con el fin de garantizar el disfrute de los derechos o evitar la continuidad de una violación.

Este Protocolo Facultativo supone un hito mayúsculo en la historia de los DESC y ha sido conseguido gracias al trabajo de muchos años de una alianza amplia en la que el trabajo de varias redes de ONG ha tenido una relevancia muy importante.

Dentro del primer año desde la aprobación de la Resolución de la Asamblea General citada, a 10 de diciembre de 2009, eran 31 los Estados que habían firmado el protocolo que entrará en vigor, según su artículo 18, a los “tres meses después de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión”. Tras la firma de Bolivia en Febrero de 2010 son ya 32³ Estados firmantes. Desde aquí nos sumamos a la solicitud de que al menos 10 de estos 32 Estados firmantes procedan cuanto antes a la ratificación de este importantísimo instrumento para que pueda así entra en vigor cuanto antes.

La aprobación del Protocolo ha significado el fin de una etapa del proceso por la justiciabilidad de los DESC, pero marca el inicio de otro reto, de otro nuevo capítulo que pasará por el eficaz despliegue de todas las potencialidades del Protocolo. En este reto la ONU, los Estados, las ONG defensoras de los Derechos Humanos y el propio Comité deben estar a la altura de la oportunidad que se presenta. Entre todos tenemos que saber extraer en la práctica de este Protocolo todas las enormes posibilidades que atesora para el desarrollo y el mayor disfrute de los DESC.

Ésta será una de las grandes tareas de la agenda de los Derechos Humanos para los próximos años. Como dice Esteban Beltrán:

“Si nace bien y fuerte, este instrumento podría mejorar la vida de personas de todo el mundo. No sólo aumentaría el conocimiento y la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que además fortalecería su reconocimiento universal, alentaría un mayor cumplimiento de las obligaciones de los Estados y promovería el establecimiento de remedios efectivos en el ámbito nacional, al hacer que todos los derechos de todos puedan defenderse ante los tribunales. Y, lo que es más importante, puede proporcionar a personas y grupos el acceso, como último recurso, a un interruptor, un clic internacional de apoyo cuando la esperanza en sus país, en sus aldeas, se haya desvanecido.”(Beltran, 2009:77).

Este Protocolo Facultativo supone un hito mayúsculo en la historia de los DESC y ha sido conseguido gracias al trabajo de muchos años de una alianza amplia de organizaciones

³ Ver actualización permanente en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

El desarrollo del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento

El Derecho Humano al Agua (a partir de aquí se entiende incluido el saneamiento) no aparece de forma explícita en la Declaración Universal ni en el PIDESC, si bien desde entonces han venido desarrollándose desde distintos ámbitos del mundo académico, las Naciones Unidas y la sociedad civil, iniciativas de todo tipo tendentes al reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento básico como un Derecho Humano.

Al principio los discursos que defendían la consideración del acceso al agua potable como derecho humano se basaban en su consideración como elemento clave para la satisfacción de otros derechos sí reconocidos por el Pacto. Esta sería una primera etapa en que el acceso al agua era un parte, importante pero parte, de otros derechos (a la alimentación, a la vivienda, a la salud, por ejemplo). El Derecho al Agua era a lo sumo un derecho derivado y dependiente de otros.

Fue la aprobación en el 2002 de la Observación 15 por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas la que desarrolló de forma sustancial la idea del agua como derecho humano indispensable para vivir dignamente, como derecho autónomo en sí mismo y no sólo, que también, condición necesaria para la realización de otros derechos humanos. El agua era una necesidad humana tan rica y compleja política, social, económica, medioambiental y jurídicamente que se estaba construyendo como Derecho Humano (Rodríguez, 2008: 111-134).

El Informe de Desarrollo Humano 2006 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) supuso mientras tanto, un aporte fundamental para comprender en toda su dimensión las enormes implicaciones que el agua, su gestión, su tratamiento, su acceso y su conceptualización tienen para la salud, para la dignidad humana y para el desarrollo humano sostenible.

Este informe nos habría los ojos ante un nuevo paradigma para entender la cuestión del agua en el mundo: más allá de la escasez, la cuestión del agua es un problema de gobernabilidad, de política y de derechos humanos. La Directora de la División de Operaciones Programas e Investigación de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, la Sra. Maria Francisca Izé-Charrin, supo ver de inmediato las implicaciones del nuevo discurso “el informe de Desarrollo Humano de 2006 demuestra claramente que la ausencia de agua potable y saneamiento tiene más que ver con la pobreza, la desigualdad y la gestión ineficiente del agua que con un problema de escasez en el suministro del agua. La ausencia de acceso al agua potable y al saneamiento es así más un desafío a los derechos humanos que medioambiental (Izé Charrin, 2007)”.

*Más allá de la
escasez, la
cuestión del agua
es un problema de
governabilidad, de
política y de
derechos humanos*

Con este enfoque, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos inició un proceso de consultas⁴, que concluyó en septiembre 2007 con la presentación ante el Consejo de Derechos Humanos de un informe sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo a agua potable y saneamiento⁵. Este informe concluía que era ya hora de considerar el acceso al agua potable y al saneamiento como un Derecho Humano, subrayando que la gran cantidad de contribuciones recibidas evidenciaban el creciente reconocimiento de que esta cuestión debe ser abordada en un marco de derechos humanos.

El 28 de marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una resolución sobre el Derecho Humano al Agua⁶ (A/HRC/7/L.16). Esta resolución tuvo una enorme importancia. Por un lado recogía, como Consejo de Derechos Humanos, es decir como máximo órgano mundial de Derechos Humanos, los principales avances habidos en los últimos años en el desarrollo del reconocimiento del Agua como Derecho Humano (especialmente el por entonces reciente informe de la Oficina de la Alta Comisionada que se ha mencionado anteriormente) y al hacerlo, los avaló y consolidó.

Pero esta resolución no sólo ayudó a consolidar lo ya avanzado, sino que animó nuevos desarrollos del Derecho Humano al Agua (y el saneamiento). Para ello creó la figura de experto independiente, con mandato para tres años, que se responsabiliza de su impulso.

Aunque se temía que por el camino negociador esta resolución, que había nacido de la mano de España y Alemania con grandes ambiciones, perdiera gran parte de su fuerza en un mandato tal vez descafeinado (“aguado”, tendríamos que decir aquí), hay que reconocer que no fue así. El mandato de ese experto independiente consolidó la inclusión del saneamiento en el Derecho Humano al Agua; enlaza directamente el Derecho Humano al Agua con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (lo cual invitaba no sólo a hacer una lectura de ejercicio y disfrute “exigibilidad” del derecho; sino, tanto o más importante, a la inversa anima a hacer una lectura de Derecho Humano de la Meta 10 –la referida al agua y saneamiento– del séptimo de los ODM –el referido a la sostenibilidad y medioambiente–); llama al experto a trabajar con las ONG; refuerza la lectura de género del Derecho Humano al Agua; y pide a las distintas instancias de Naciones Unidas que trabajan la cuestión del agua que se coordinen mejor y eviten duplicidades. Y todo ello sin mencionar, por exigencias de los equilibrios diplomáticos, explícitamente la expresión “derecho humano al agua”. Todo un ejemplo de malabarismo *onusiano*.

4 www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/agenda_consultation.doc

5 Unesco-Etxea tuvo la oportunidad de participar en estas consultas. A/HRC/6/3.

Ver en http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/agenda_consultation.doc

6 http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_7_L_16.doc

La cosa mejoró aún más cuando, en septiembre de 2008, fue nombrada para el puesto Catarina de Albuquerque, una jurista portuguesa que, a pesar de su juventud, había demostrado ya su competencia, capacidad y fortaleza en el proceso de negociación del Protocolo Facultativo al PIDESC. Albuquerque asumió el cargo en noviembre de 2008 y en poco más de un año ha hecho ya contribuciones significativas, al tiempo que ha movilizadado, con el apoyo de alguna ONG (entre ellas UNESCO Etxea), a la sociedad en torno a cuestiones como la definición de las obligaciones del Estado en relación al Derecho Humano al Agua (y de forma muy especial en materia de saneamiento, cuestión prioritaria durante este primer año de mandato)⁷ o la recopilación de buenas prácticas sobre el derecho.

El impulso que el Derecho Humano al Agua ha tenido en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos tiene que permear a toda la ONU, sus organismos especializados y al resto de Organismos Internacionales. Por eso UNESCO Etxea ha tenido especial interés en trasladar las lecturas de Derecho Humano al Agua al ámbito de la UNESCO, organización que sobre todo en su vertiente de ciencias es referente desde hace décadas en materia de agua y recursos hídricos.⁸

Por primera vez la UNESCO reconocía que debía incluir el Enfoque de Derechos Humanos, y muy específicamente del derecho humano al agua, en sus trabajos relativos al agua y lo incluía en sus programas de trabajo para el próximo bienio 2010-2011. Como dicen con sabiduría los proverbios de diversas culturas “Las grandes caminatas se hacen paso a paso.

Los Derechos Culturales

Si los DESC habían sido los hermanos menores de los derechos humanos desde el Pacto del 66, los derechos culturales habían sido el menor de los hermanos menores. El PIDESC tan sólo los había recogido en su último artículo sustantivo, el 15, que decía:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
 - a) Participar en la vida cultural;
 - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

⁷ Unesco Etxea ha colaborado activamente con Catarina Albuquerque, organizando un acto paralelo en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

⁸ En julio de 2009 tuvo lugar en el Instituto UNESCO de Planificación Educativa en París una reunión de expertos sobre el Derecho Humano al Agua, organizada por UNESCO Etxea y la propia UNESCO. Esta reunión de expertos juntó a representantes de derechos humanos y agua de la UNESCO, de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, periodistas, académicos, ONG y la propia experta independiente sobre el derecho humano al agua para reflexionar acerca del estado de este derecho y promover colaboración en este tema. Más información en UNESCO y UNESCO-Etxea (2009)

- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

El desarrollo de estos derechos venía lastrado por mayores y más pesadas rémoras que las de los mitos sobre los DESC tratados anteriormente. Por un lado mucho temían que el reconocimiento de los derechos culturales significara una renuncia al principio de universalidad de los derechos humanos, abriendo la puerta a la entrada de excepciones por la vía de admitir prácticas culturales contrarias a los derechos humanos. Aquí una lectura de la universalidad de los derechos humanos podía a veces confundirse con un rechazo a considerar el complejo cultural que hay detrás de la expresión *diversidad cultural* como un derecho humano.

Otros, por reacción, hacían una lectura rebajada de los derechos culturales reducida a cuestiones relativas a la propiedad intelectual, reduciendo así su dimensión política y haciendo de los derechos culturales casi un caso de los derechos de propiedad.

Por fin no tenemos que olvidar que los derechos culturales han sido a veces considerados como pertenecientes en su conjunto e integridad a la categoría de derechos colectivos o asociados a los derechos de minorías étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas, con los cuales tienen relación, por supuesto, pero no son lo mismo. Esta asociación directa le ha hecho sufrir también los embates y polémicas teóricos y prácticos propios de este tipo de derechos de titularidad colectiva. Los derechos culturales resultaban, en conclusión, sospechosos y difíciles.

Aquí una vez más los planteamientos del Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD resultaron de gran utilidad. Si el desarrollo humano era una cuestión de ampliar capacidades y espacios de libertad y oportunidades, como defendía Amartya Sen (1999), la libertad cultural no era un obstáculo al desarrollo, sino un instrumento para

La libertad cultural no es un obstáculo para el desarrollo, sino un instrumento para su vigencia

su vigencia. El PNUD, como luego hizo con el agua, nos obligaba a pensar en términos de gobernabilidad y derechos humanos. El PNUD animaba así a trabajar sobre la libertad cultural y no sólo sobre la diversidad cultural como fenómeno dado y meramente respetable.

No ha sido por tanto casual que, según confesión de su presidente Jaime Marchán, la Observación General sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural haya sido la que más años de debates y trabajos llevó al Comité DESC: ¡hasta 17 años! De la complejidad del asunto habla también el hecho de que se trata de la Observación General más extensa de las hasta ahora publicadas con 76 párrafos, lo cual, aunque respetemos la sabia advertencia de Baltasar Gracián⁹, en este caso algo sí indica. En noviembre de 2009 fue finalmente aprobada la *Observación General 21 sobre Derecho a participar en la vida cultural* (E/C.12/GC/21).

Esta Observación General hace un esfuerzo muy notable por definir cada uno de los términos del derecho y su contenido y consecuencias. Muy especialmente extrae lecturas muy elaboradas de los términos “participar”, “toda persona” y “vida cultural” que entiende, ésta última, permite considerar elementos dinámicos y en evolución como “proceso”.

De forma prácticamente simultánea el Consejo de Derechos Humanos aprobaba en marzo de 2009 la resolución A/HRC/10/L.26 por la que crea el mandato de experto independiente del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la Protección y Promoción de los Derechos Culturales.

La socióloga paquistaní Farida Shaheed fue nombrada para el cargo en octubre de 2009. “Tras décadas de trabajo de base fomentando los derechos humanos no tengo ninguna duda de que el derecho a una vida cultural y al desarrollo cultural es un derecho fundamental e inherente a todos los individuos y pueblos”, dijo la Sra. Shaheed al recibir el nombramiento. “El reto es garantizar que el derecho a reivindicar, desarrollar y conservar la cultura en todas sus manifestaciones está en consonancia con y sirve para defender la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos”, dijo la nueva Experta Independiente. “Esto incluye el derecho a no ser obligado a participar”.

La creación de este mandato para la experta nos señala por tanto el interés que la cuestión de los derechos culturales está despertando en los órganos de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Por el breve lapso de tiempo pasado desde el nombramiento no podemos

⁹ Baltasar Gracián, Arte de la Prudencia: “Valora más la calidad que la cantidad. No consiste la perfección en la cantidad, sino en la calidad. (...) Algunos estiman los libros por corpulencia, como si se escribieran para ejercitar antes los brazos que los ingenios”

aún hacer análisis alguno de cuál será su desarrollo, pero sí podemos, en cambio, señalar la importancia de que este mandato de tres años demande “examinar los medios de superar los obstáculos actuales a la promoción y protección de los derechos culturales”. Es significativo, a su vez, que ya en el mandato se hable de obstáculos a los derechos culturales. La experta tendría encomendada también la “realización de estudios para aclarar mejor el contenido y el ámbito de los derechos culturales”.¹⁰

Como conclusión, creemos que la coincidencia en poco más de un año de la aprobación del protocolo facultativo al PIDESC, el desarrollo del derecho humano al agua en diversos frentes, así como la aprobación de la Observación General 21 y la aprobación del mandato de la experta independiente sobre derechos culturales, significan, juntos y en un plazo de tiempo escaso, un avance importante en materia DESC —al menos en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el marco de la ONU— que entre todos tenemos que ser capaces de saber poner al servicio del disfrute universal de estos derechos.

El derecho a una vida cultural y al desarrollo cultural es un derecho fundamental e inherente a todos los individuos y pueblos

DESC y desarrollo humano. Enfoque de derechos, cooperación y Objetivos de Desarrollo del Milenio

Hubo un momento no tan lejano en que la distinción entre derechos humanos y el desarrollo parecía nítida y sencilla. Los temas, los enfoques, las sensibilidades, las preocupaciones, los trabajos y, sobre todo, el objeto eran claramente diferentes. Para visualizarlo de una forma sencilla: de los Derechos Humanos se ocupaban Amnistía Internacional y otras organizaciones centradas en aquel momento en la libertad de expresión, en la lucha contra la tortura, en la defensa de la pluralidad política y religiosa, de los derechos y garantías procesales; en España, las organizaciones de Derechos Humanos eran las que en la transición habían luchado por las libertades y los derechos políticos y sindicales. Sus herramientas de trabajo eran la denuncia y la asistencia jurídica, la presión política y la participación. El desarrollo era una cuestión de ONG especializadas en proyectos de asistencia sanitaria, ayuda alimentaria, alfabetización o acceso al agua y al saneamiento en países del tercer mundo.

Eran ámbitos diferentes. Construir letrinas nada tenía que ver con presentar un *Habeas Corpus*; administrar vacunas en nada se pare-

¹⁰ UNESCO Etxea trabajó activamente en el proceso de redacción de la Observación General en los espacios que el Comité abrió a los expertos de la sociedad civil. Nuestro centro ha trabajado también, en coordinación con el presidente del Comité DESC y relator de la Observación General 21, en su divulgación y desarrollo. Y trabajaremos durante este 2010, junto al Comité, la nueva experta independiente y la UNESCO en el desarrollo de las posibilidades abiertas por la Observación General 21 en distintas regiones del mundo.

ce a exigir la liberación de Aung San Suu Kyi. Pero las cosas se fueron complicando.

La relación entre los derechos humanos y el desarrollo humano

Hoy no cabe hablar de mundos separados. Es muy cierto que la relación entre el desarrollo (hoy lo llamamos *humano y sostenible*, entonces lo apellidaban *social*) y las cuestiones de derechos humanos estaba ya recogida en la Declaración de 1948, puesto que la lucha contra la necesidad está enfocada desde la Carta como una de las libertades básicas (el famoso *freedom from want*). Sin embargo este enfoque, como hemos comentado anteriormente, perdería protagonismo y seguramente no sería oficial y explícitamente recuperado al máximo nivel hasta la Declaración de la Asamblea General de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo¹¹ que, de forma bastante innovadora para aquel entonces, reformulaba las cuestiones de desarrollo en clave de derecho humano.

Esta Declaración coloca a la persona en el centro del desarrollo y su artículo 6 recoge explícitamente los derechos humanos (los económicos, sociales y culturales, pero también los civiles y políticos) como componentes del desarrollo. Este artículo merece ser citado en su integridad:

- “1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.
2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.”

Por otro lado y en el marco del PNUD, en 1989 Mahbub ul Haq y Amartya Sen desarrollan el enfoque de desarrollo humano que da lugar en 1990 el primer Informe de *Desarrollo Humano* y su famoso Índice de Desarrollo Humano que, a pesar de las dudas de Sen (Jolly et al, 2007) sobre su excesiva simplificación en aras a mejorar su difusión, fue un éxito que ayudó mucho a ir enfocando las cuestio-

¹¹ Resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986

nes de desarrollo (y su medición) en términos de dignidad humana y libertades.

El Informe de Desarrollo Humano del año 2000 se dedica a la relación entre *derechos humanos y desarrollo humano*. Este informe consolida la visión de dos mundos que se encuentran y enriquecen mutuamente: “el desarrollo humano añade valor a los Derechos Humanos al situarlos dentro de un marco de progreso social y económico dinámico (...) por su parte, los Derechos Humanos añaden valor al desarrollo humano al dotarle de precisión legal y legitimidad” (Jolly, 2007).

Este informe llegaba a unificar el objetivo que mueve a ambos mundos al decir que “la libertad humana representa el objetivo común y el móvil común de los derechos humanos y del desarrollo humano. (...) El desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente” (PNUD, 2000).¹²

Las ONG van también asimilando estos cambios. Las ONG de cooperación internacional empiezan a entender su trabajo en términos de disfrute de derechos económicos y sociales, de su exigibilidad, de ciudadanía y de participación. Las ONG más clásicas de Derechos Humanos comienzan a integrar en su mandato los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: en 1999 Amnistía Internacional acuerda ampliar el ámbito de actuación para incluir el impacto de las relaciones económicas sobre los derechos humanos y hoy participa, por ejemplo, con enfoque estricto de Derechos Humanos, con plena coherencia y sin perder su identidad de organización de defensa de los Derechos Humanos, en la lucha contra el cambio climático.

El desarrollo humano añade valor a los derechos humanos al situarlos dentro de un marco de progreso social y económico dinámico

Los DESC y el enfoque de derechos humanos del desarrollo y de la cooperación

Esta visión del desarrollo como derecho humano o, al menos, con lectura de derechos humanos, como hemos visto, incorporaba nuevas luces y exigencias al mundo de la cooperación internacional al desarrollo. Ahora hablamos de exigibilidad, de ciudadanía, de participación, de igualdad y de rendición de cuentas.

Esto supone un nuevo paradigma del desarrollo que requiere de nuevas metodologías de trabajo, de nuevos enfoques: el famoso Enfoque de Derechos Humanos.

¹² <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2000/>

Según la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “el enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.”¹³

Este enfoque debe contemplar tres condiciones básicas:

- el objetivo principal al formular las políticas y programas deberá ser la realización de los derechos humanos;
- se deben identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, de forma paralela deben identificarse a los correspondientes titulares de deberes y sus obligaciones que les incumben, al tiempo que se debe procurar fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicarlos;
- los principios y las normas del Derecho Internacional de los derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases.

Este enfoque, que se despliega en herramientas técnicas y metodológicas complejas pero extraordinariamente prácticas (Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación al Desarrollo, 2009), tiene enormes ventajas prácticas que podemos resumir de la mano de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, diciendo que permite orientar recursos a las necesidades más apremiantes y a las personas más excluidas; facilita un enfoque global que incorpora muy distintos ámbitos y sectores; se basa en documentos internacionales comunes para todos; conlleva una exigencia de transparencia y rendición de cuentas; incluye un seguimiento y vigilancia; y facilita la continuidad y viabilidad en el tiempo.

Aquí tendríamos que añadir otra virtud importante del enfoque. Si el desarrollo humano y los derechos humanos son una agenda global y para todos en todos los países, un enfoque basado en ella deberá ser necesariamente de aplicación global, no sólo para los países empobrecidos, no sólo para el Sur, no sólo para los receptores de ayuda internacional. El Enfoque de Derechos se transforma así en una referencia útil también para la gestión de políticas públicas, especialmente sociales, en el Sur y en el Norte.

¹³ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

*El Enfoque de
Derechos
transforma a los
receptores o
beneficiarios, en
ciudadanos con
derechos*

El Enfoque de Derechos, en conclusión transforma a los receptores o beneficiarios en ciudadanos con derechos y transforma la cooperación en un proceso con garantías, calidad y continuidad, al tiempo que extiende su aplicabilidad a políticas más generales.

Y todo ello es posible, como acertadamente indica Celia Fernández Aller (Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación al Desarrollo, 2009), gracias a los principios de exigibilidad de los derechos que está en el fundamento del Enfoque de Derechos Humanos y muy especialmente de la exigibilidad de los DESC.

Ahora se comprende que cuando hablábamos en el primer punto de este artículo de terminar con el influjo de los mitos sobre los DESC y cuando insistíamos en el segundo sobre algunos avances en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, estábamos al tiempo apostando por un desarrollo humano y por una cooperación internacional más eficaces y justos. Afortunadamente este Enfoque de Derechos se ha impuesto en el ámbito de las Naciones Unidas y cada día es más común entre las ONGD y las instituciones financiadoras¹⁴.

El desarrollo de los DESC está directamente ligado con el desarrollo humano y tiene consecuencias, técnicas y políticas inmediatas, para la cooperación y, más en general, para otras políticas públicas. Las ONGD y la organizaciones sociales deben entenderse así apelados directamente, y con consecuencias prácticas, por los avances -o, ¡cuidado!, eventuales retrocesos- de los DESC.

Algunas consideraciones sobre los DESC y los ODM

La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos publicó un importante informe en 2008 en que venía a aplicar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio el enfoque de derechos humanos¹⁵.

En este informe reconoce que “el contenido de los ODM se asemeja en parte a algunos derechos económicos, sociales y culturales”. Sin embargo los ODM han recibido importantes críticas de algunos defensores de los Derechos Humanos: los ODM no están centrados, como veíamos que el enfoque de derechos permitía, en los más pobres o necesitados y no ataja necesariamente las desigualdades; el contenido de algunas metas puede rebajar el de su derecho asociado (por ejemplo, el objetivo relativo a la educación puede ser entendido en el sentido de reducir el nivel de exigencia que se deriva del derecho a la educación como DESC); los ODM están formula-

¹⁴ UNESCO Etxea fue una de las primeras instituciones españolas en introducir el discurso del enfoque de derechos en sus cursos de formación teórica y práctica a ONGDs e instituciones públicas, de la mano de Bernardo García Izquierdo como experto asesor y formador

¹⁵ Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos. Naciones Unidas, 2008.

dos como metas tecnocráticas desligadas del enfoque de derechos y consecuentemente de cuestiones de gobernabilidad.

Los Objetivos del Milenio se derivan de la Declaración del Milenio en que el desarrollo sí tenía este enfoque político de gobernabilidad que nunca debió perder.

Si bien todo ello es cierto, creemos que los ODM y la Declaración de Milenio son aún el gran compromiso de la comunidad internacional hasta el 2015. Todos, instituciones públicas y privadas, sociedad civil y particulares, debemos comprometernos para conseguir su cumplimiento.

Hay algunos señalados autores, el mismísimo Philip Alston (2005) entre ellos, que entienden que los ODM han adquirido, como en su día la Declaración de Derechos Humanos, la condición de derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, carácter vinculante o, si se prefiere, algún tipo de obligatoriedad. La profesora Fernández Aller de la Red Universitaria de Investigación (2009) lo dice explícitamente “las metas expresadas en los ODM no son sólo aspiraciones, sino derechos exigibles (...) como parte del derecho consuetudinario internacional”.

Se trata de un enfoque muy sugerente y basado en algunas consideraciones muy válidas. La Declaración del Milenio recoge mucho de lo consolidado en los más de 50 años de existencia y, sobre todo, el desarrollo de la Carta y de la Declaración Universal; recoge muchos contenidos que sí son Derecho Internacional vinculante; y, en su conjunto, forma además en un documento políticamente tan potente como pocos lo han sido en la historia de las Naciones Unidas. Todo ello puede sugerir que el proceso de devenir derecho consuetudinario no sería imposible o incluso difícil. Pero aún así requeriría de cierto carácter incontestado, referencial y asumido como derecho que se ha dado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que no termino de ver desde luego en los ODM desarrollados como metas. Quizá de la Declaración del Milenio sí pudiera defenderse que este proceso se haya dado o, al menos, se esté dando.

Aún cuando los ODM no fueran derecho internacional consuetudinario, sí constituyen un compromiso firme, claro y políticamente inexcusable de la comunidad internacional. Y de este compromiso sí cabe una lectura de derechos humanos y, por lo que hasta el momento hemos visto, debe hacerse. Es en este contexto que debemos dar la bienvenida al informe de la Alta Comisionada que, de forma técnica y políticamente impecable, hace este ejercicio desde las propias Naciones Unidas.

Este informe llama a alinear los objetivos de desarrollo con los derechos humanos; a trabajarlos con un objetivo de transformación



social y no como una cuestión meramente técnica; a dar prioridad a los derechos humanos en caso de conflicto o para la asignación de prioridades sobre recursos limitados; y reivindicar los ODM considerando los derechos como exigibles.

La por aquel entonces Alta Comisionada, Louise Arbour, adelantaba en el prefacio que firmaba personalmente que

“los Derechos Humanos no encierran todas las respuestas” a los problemas de desarrollo o incluso de los propios ODM. Esta visión de los límites del enfoque de Derechos Humanos resulta necesaria, si de lo que se trata es de apostar por el enfoque de derechos con realismo y responsabilidad, y evitar frustraciones. Aún así, continuaba la Sra. Arbour, muchas “carencias críticas en el edificio de los ODM pueden resolverse recurriendo a la aplicación de las normas y prácticas de los derechos humanos”.

Hablando de frustración. Los ODM no llevan camino, ni mucho menos, de cumplirse. Un enfoque técnico o meramente contable de los ODM nos llevaría en el 2015, en caso de incumplimiento, a una pérdida de referentes y de confianza, tal vez al desistimiento tras el fracaso de lo que era “la hora de la verdad”, el “ahora sí”, tal vez la última oportunidad, la prueba de fuego, de cierta legitimidad de la comunidad internacional. Un Enfoque de Derechos nos permitirá recoger lo mejor de lo aprendido y avanzado en el proceso de los ODM para seguir trabajando en términos no necesariamente de metas cuantitativas, sino de derechos realizables y exigibles.

Y es que los DESC, la exigibilidad y el Enfoque de Derechos nos presentan no una meta concreta a fecha fija, sino un proceso imperfecto, activo, responsable (y, por tanto, también con deberes ciudadanos) y continuo de construcción de gobernabilidad global y ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Beltrán, Esteban (2009), “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en Ollé, Manuel, Acebal, Luís y García, Nuria (coord.), *Derechos Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos*, Madrid, Anthropos.

CIDESC (1980), *La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (pár. 1 del art.2 del Pacto): [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+3.Sp?OpenDocument7](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+3.Sp?OpenDocument7)

Jack Donnelly, Jack (2007), “The West and Economic Rights” en *Economic Rights. Conceptual, Measurement, and Policy Issues*, Shareen Hertel y Lanse Minkler, Cambridge University Press.

Eide, Asbjorn (1989), *Realization of social and economical rigths: The minimum threshold approach*, International Commission of Jurist Review.

Jolly, Richard et al (2007), *El poder de las Ideas*, Madrid, Catarata y UNESCO Etxea.

Kirkup, Alex & Evans, Tony (2009) 'The Myth of Western Opposition to Economic, Social, and Cultural Rights? AReply to Whelan and Donnelly', *Human Rights Quarterly*, 31(1): 221-38.

Izé-Charrin, Maria Francisca (2007), "Setting the scene: The united nations Human Rights System and the Right toWater", Roundtable UNECE, WHO y OHCHR, 18 Enero.

PNUD (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004 La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/>

PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis mundial del agua. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2006/>

Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo (2009) *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la Cooperación para el desarrollo*, Madrid,Catarata.

Rodríguez Palop, María Eugenia (2008), "Entre las necesidades y los derechos. De por qué el derecho al agua es algo más que un grito" en Mancisidor, Mikel (dir.), *El derecho humano al agua: situación actual y retos de futuro*, Barcelona, Icaria.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press,

Shue, Henry (1980), *Basic Rights*, Princeton University Press,

UNESCO y UNESCO Etxea (2009), *Resultado de la Reunión de Expertos Internacionales sobre el Derecho Humano al Agua*, París.



La Unión Europea como actor global: El Tratado de Lisboa

José Javier J. Fernández Fernández

*Jefe de la Unidad América Latina en la Dirección General de Políticas Externas
del Parlamento Europeo*



El Tratado de Lisboa y la acción exterior de la Unión: introducción

“Decíamos ayer” (Fernández, 2008: 221-234) que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el día 1 de diciembre de 2009 ha cambiado el contexto político, legal, institucional y presupuestario en el que se desenvuelve la acción exterior de la Unión Europea (UE). Ya era tiempo, pues el largo proceso de introspección interna que precedió a la entrada en vigor del nuevo Tratado, apenas inferior al que existió en los Estados Unidos entre su Declaración de Independencia el día 4 de julio de 1776 y la elección de su primer Presidente constitucional en 1789, ha detraído durante por lo menos el último decenio considerables recursos políticos, presupuestarios y de personal sumamente necesarios para reforzar la proyección exterior de la Unión.

El Tratado de Lisboa supone en realidad un paso atrás en comparación con el Tratado de 2004 por el que se establecía una Constitución para Europa

Ya se dijo también que, en su estructura formal, el Tratado de Lisboa supone en realidad un paso atrás en comparación con el Tratado de 2004 por el que se establecía una Constitución para Europa, al separar nuevamente el Título V del Tratado de la Unión Europea (TUE), con sus disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la ahora denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), de la Parte Quinta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que contiene normas generales sobre la acción exterior de la Unión. En todo caso, los dos Tratados modificados tienen el mismo valor jurídico y deben ser interpretados conjuntamente. En su contenido, en cambio, el Tratado de Lisboa es similar al Tratado Constitucional de 2004 por lo que se refiere al conjunto de la acción exterior de la Unión y constituye sin duda una notable mejora en relación con los mecanismos anteriores, elevando el perfil internacional de la Unión y reforzando su capacidad para actuar eficazmente en los asuntos mundiales. Recordemos que el Tratado de Lisboa aclara las competencias de la Unión y define y amplía sus valores y objetivos; confiere carácter vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales y permite la adhesión de la Unión al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH); afirma que en las futuras ampliaciones se deben tener en cuenta los criterios de Copenhague; proporciona un fundamento jurídico explícito para la Política de Vecindad; y establece una personalidad jurídica única para la Unión en su conjunto. Además, el Tratado proporciona nuevos fundamentos jurídicos para los instrumentos o políticas relativas a la ayuda financiera de urgencia para terceros países, la ayuda humanitaria, las sanciones contra entidades no estatales, la política espacial, la seguridad del abastecimiento energético, la lucha contra el cambio climático, la prevención del terrorismo internacional y la protección de los datos personales. En el plano institucional, el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento Europeo (PE) el poder de codecisión en el ámbito de la política comercial común; amplía el voto por mayoría cualificada en el Consejo y el derecho del PE de aprobar todos los acuerdos internacionales celebrados por la UE en los ámbitos en los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario o en los que el procedimiento legislativo específico requiere el consentimiento del PE (en materia de asuntos interiores).

En el ámbito estricto de la PESC, el nuevo Tratado obliga a los Estados miembros a consultarse entre sí y a demostrar solidaridad mutua; introduce un modesto elemento de voto por mayoría cualificada en las decisiones del Consejo, junto a la posibilidad de la abstención constructiva; permite la ampliación en el futuro del voto por mayoría cualificada (para decisiones fuera del ámbito de la defensa), cuando el Consejo, por unanimidad, así lo decida; y facilita la cooperación reforzada (de al menos nueve Estados miembros) en la PESC.

Sobre todo, el nuevo Tratado crea el cargo de Presidente permanente del Consejo Europeo, que se encargará de la representación exterior de la Unión en la PESC a su nivel; crea la importante figura de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común, se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo y asistirá al Consejo y a la Comisión a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y entre éstos y sus demás políticas.

El Tratado crea además, con el acuerdo de la Comisión y previa consulta al PE, el Servicio Europeo de Acción (SEAE), con el fin de asistir al Alto Representante, que estará formado por personal de la Comisión, la Secretaría General del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales; además, refuerza los poderes presupuestarios del PE para todos los gastos de la UE, incluido el SEAE, lo que pone al PE en situación de paridad con el Consejo.

Por último, el Tratado de Lisboa introduce también innovaciones en relación con la Política Común de Seguridad y Defensa, que incluyen la participación en la misma de las capacidades civiles y militares de todos los Estados miembros (con la excepción de Dinamarca), así como de sus fuerzas multinacionales, con la posibilidad de encomendar la ejecución de las tareas a un grupo de Estados miembros; la cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre los Estados miembros con capacidad militar y voluntad política para encarar las misiones más exigentes; el compromiso de mejorar progresivamente las capacidades militares; la ampliación del papel de la Agencia Europea de Defensa; la obligación de los Estados miembros de acudir en ayuda de uno de ellos en caso de ataque (sin perjuicio de la neutralidad de algunos Estados miembros o de su pertenencia a la OTAN); la ampliación de los objetivos de las denominadas misiones «Petersberg», que incluyen en lo sucesivo la lucha contra el terrorismo; y, en fin, el refuerzo de la solidaridad mutua en caso de amenaza o ataque terrorista o de catástrofe natural.

La Unión como actor global en 2010: los datos objetivos

Sobre la condición de la Unión como actor global y su apuesta por un mundo bipolar no pueden caber dudas. Y no se trata sólo de una simple autopercepción, si no que tal condición se asienta sobre datos concretos bien sólidos y elocuentes. En la actualidad, la Unión y sus 27 Estados Miembros siguen siendo la primera potencia económica mundial, con una participación que alcanza a un tercio del

PIB mundial, por delante de los Estados Unidos. La Unión y sus Estados Miembros constituyen, además, el bloque comercial más grande del mundo, representando casi la quinta parte del comercio internacional, y son la segunda potencia exportadora en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), por detrás de los Estados Unidos. Juntos ocupan también el tercer lugar en número de población –sólo por detrás de China e India–, y disponen de un mercado interior de más de 501 millones de habitantes en 2010, dotado además con una sólida moneda única. Juntos aportan un porcentaje cercano al 60 % del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo, casi el 40% del presupuesto ordinario de Naciones Unidas y el 50 % del total de aportaciones al conjunto del sistema de Naciones Unidas, con la Comisión Europea contribuyendo por sí sola cada año con más de mil millones de euros.

Por otra parte, aunque se trata de una Unión que no aspira a convertirse en superpotencia militar, lo cierto es que la suma de los presupuestos de defensa de sus 27 Estados Miembros es sólo superada por el de los EE.UU., de modo que tampoco puede subestimarse el potencial de su influencia militar y geoestratégica.

La Unión y sus Estados Miembros constituyen el bloque comercial más grande del mundo, representando casi la quinta parte del comercio internacional

La Unión dispone además de una política comercial común y ha firmado acuerdos de diverso tipo con más de 120 países. Tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa, cuenta con una red de 128 Delegaciones de la Unión (125 ex-Delegaciones de la Comisión y 3 ex-Delegaciones del Consejo) que, encuadrados en el SEAE, hacen de éste, uno de los servicios exteriores más eficaces y mejor informados del mundo.

Cierto que las debilidades actuales de la Unión Europea están también a la vista, como lo pone de manifiesto el hecho de que desde mediados de los años noventa tanto la Unión como sus Estados Miembros vayan perdiendo potencial en su crecimiento económico y productividad en relación a otras grandes economías, al tiempo que aumentan sus dificultades de competitividad en algunas áreas específicas, determinantes para el futuro de su crecimiento económico. En términos demográficos, durante los últimos 60 años la población europea descendió del 25% al 7 % de la población mundial. Por otra parte, se trata igualmente de una Unión que es perfectamente consciente de sus debilidades en términos de recursos y suministros energéticos. Con todo, los datos reseñados ponen claramente de manifiesto lo mucho que puede dar sí la acción exterior de la Unión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, siempre y cuando todos sus Estados Miembros pasen a actuar conjuntamente, aceptando que el inmenso potencial común de la Unión no resulta de la simple suma de las acciones exteriores de sus Estados Miembros.

Los instrumentos previstos en el Tratado de Lisboa para el refuerzo de la acción exterior de la Unión, y en particular de la PESC y de la PCSD

a) Las nuevas funciones: el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea

En el ámbito institucional, la entrada en vigor del Tratado vino precedida por el nombramiento, el día 18 de noviembre de 2009, por parte del Consejo Europeo, del belga Herman Van Rompuy como Presidente del Consejo Europeo por término de dos años y medio, y de la británica Baronessa Catherine Ashton como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea y Presidenta del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión por término de cinco años. En efecto, en el ámbito estricto de la PESC el nuevo Tratado crea, en primer lugar, el cargo de Presidente permanente del Consejo Europeo, no compatible con ninguna otra función nacional y cuya tarea principal será asegurar la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo – que a su vez deviene una Institución por derecho propio- y facilita el consenso. A él le corresponde además la representación exterior de la Unión en materia PESC, a su nivel. Ello debe realizarse sin perjuicio de las atribuciones de la Vicepresidenta/Alta Representante, y reconociendo plenamente el papel clave desempeñado por la Comisión Europea, no sólo al establecer y mantener el acervo comunitario en materia de relaciones exteriores, sino también al asegurar la representación exterior de la Unión, con excepción de la PESC.

El Tratado de Lisboa ha creado también la importante figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, dotado en realidad de tres diferentes funciones, ya que será a la vez representante del Consejo para la PESC, Vicepresidente de la Comisión y Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Le corresponde contribuir con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común, ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo y asistir al Consejo y a la Comisión a fin de garantizar la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión y entre éstos y sus restantes políticas. Además, le corresponde representar a la Unión en la esfera internacional en materia PESC. Un representante suyo ha pasado a presidir el Comité Político y de Seguridad (CPS). El nombramiento por el Consejo Europeo de la primera Alta Representante, la Sra. Ashton, vino precedido por el acuerdo del Presidente de la Comisión y seguido por el voto de investidura del PE, al investir al conjunto de la nueva Comisión Europea.

En definitiva, se trata de dos figuras clave y de cuya calidad y competencia depende, más allá de las simples disposiciones institucionales del nuevo Tratado, el alcance real de éste y su capacidad para coadyuvar al logro de la declarada ambición de la Unión de jugar un papel global, en consonancia con su peso como actor internacional.

b) El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

Para asistir a la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión a cumplir con su mandato, el Tratado de Lisboa ha puesto a su disposición el Servicio Europeo de Acción Exterior y le ha conferido autoridad sobre la ya mencionada red de Delegaciones de la Unión. El Consejo Europeo de 29 de octubre de 2009 marcó las líneas directrices del SEAE, correspondiendo al Alto Representante presentar lo antes posible una propuesta formal sobre la organización y funcionamiento del Servicio a fin de que el Consejo de la Unión pueda adoptar una Decisión sobre el Servicio a más tardar a finales de abril de 2010. Conforme a las directrices del Consejo Europeo, el SEAE se configura como un servicio único, bajo la autoridad del Alto Representante, dotado de una naturaleza *sui generis*, y separado tanto de la Comisión como del Consejo. Formarán también parte del mismo las actuales estructuras de gestión de crisis del Consejo, si bien éstas bajo la responsabilidad directa del Alto Representante. El SEAE dispondrá de autonomía en relación con su presupuesto administrativo y con la gestión de su personal. Tendrá una sección propia dentro del presupuesto de la Unión, a la que se aplicarán los procedimientos presupuestarios y de control habituales, correspondiendo al Alto Representante proponer y ejecutar el presupuesto del Servicio. Pasan a integrarse también dentro del SEAE las 125 Delegaciones de la Comisión existentes en ese momento, transformadas en Delegaciones de la Unión bajo la autoridad del Alto Representante.

El día 25 de marzo de 2010 la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión presentó su propuesta de decisión del Consejo sobre la organización y el funcionamiento del SEAE, al tiempo que la Comisión Europea aprobaba la propuesta conexas de revisión del Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto de la Unión e iniciaba los trabajos de preparación de la revisión del Estatuto de Funcionarios y otros Agentes al servicio de la Unión. Las negociaciones sobre todas estas propuestas deben ser rápidas, pero desde luego nada fáciles.

La pretensión declarada de la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión es que el SEAE se convierta en una verdadera plataforma entre la Unión y el mundo, de forma que a través de su red de Delegaciones establecidas sobre todo el planeta sirva eficaz y coor-

dinadamente a la proyección de los intereses y las políticas de la Unión y a profundizar su influencia sobre la escena internacional. Además, la Alta Representante destaca el carácter de “Servicio” de la nueva creatura, para poner de relieve las tareas que se le asignan en beneficio del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y de los Comisarios, de los Estados Miembros y del Parlamento Europeo. Conforme a la propuesta inicial de la Alta Representante, el SEAE se configura como un órgano funcionalmente autónomo de la Unión Europea, separado tanto del Secretariado General del Consejo como de la Comisión Europea, bajo la autoridad de la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión.

Su estructura central en Bruselas estará dirigida por un Secretario General dependiente de la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión, asistido por dos Secretarios Generales Adjuntos, todos ellos nombrados por aquélla. Esta estructura central se completa con tres o cuatro direcciones generales operativas, articuladas sobre base geográfica, temática y de tareas multilaterales respectivamente, asistidas por otra dirección general encargada de las cuestiones financieras, administrativas, de personal, de seguridad, información y comunicación. Además, la estructura central en Bruselas incluye, bajo la autoridad directa y la responsabilidad de la Alta Representante, la cadena operativa de mando de las estructuras militares y civiles existentes para la gestión de crisis, incluidos el Centro de Situación de la Unión y el Estado Mayor de la Unión. Al lado de esta estructura central, las Delegaciones de la Unión pasan a constituir una parte integral del SEAE, dirigida cada una de ellas por un Jefe de Delegación que recibirá instrucciones de la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión y será responsable de su ejecución. En las áreas de competencia comunitaria, el Jefe de Delegación podrá también recibir instrucciones de la Comisión. El personal del SEAE incluirá funcionarios y otro personal de la UE, incluido personal de los servicios diplomáticos de los Estados Miembros en calidad de agentes temporales, todos ellos vinculados por los deberes de objetividad, imparcialidad y lealtad hacia la Unión que resultan del Estatuto de los Funcionarios y otros Agentes y de la legislación conexas. En materia presupuestaria, el SEAE estará naturalmente sometido al Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto de la Unión y al correspondiente procedimiento de descarga previsto en dicho Reglamento y el artículo 319 del TFUE. En fin, la Alta Representante / Vicepresidenta de la Comisión prevé presentar un Informe al Consejo sobre el funcionamiento del SEAE en 2012 con miras a una posterior revisión de la Decisión inicial de creación del Servicio, a más tardar a principios de 2014, y que tenga en cuenta las experiencias adquiridas.

Así pues, la adopción de la Decisión inicial de creación del SEAE conlleva la enmienda del Reglamento Financiero y del Estatuto de los Funcionarios, así como la adopción de un presupuesto inicial. Todo

La creación del Servicio de Acción Exterior constituye una excelente oportunidad para llevar a cabo una política exterior más coherente, sólida y eficaz, sobre la base de del respeto y la promoción de los derechos humanos

ello confiere un importante papel también al Parlamento Europeo, que no se limitará pues a la consulta sobre la Decisión inicial de creación. Concretamente, el PE reclama que el SEAE, aun manteniendo su carácter *sui generis* de Servicio autónomo, esté administrativa, organizativa y presupuestariamente vinculado a la Comisión, y que sea responsable ante el PE en términos políticos y presupuestarios. Además, el PE preconiza una estructura más amplia para el Servicio, de forma que incluya también competencias y recursos provenientes de otras áreas de la acción exterior de la Unión, y en particular la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria, la política de Vecindad y otras áreas relacionadas con el ámbito exterior de políticas comunitarias como las de pesca, migración, o asilo, sin perjuicio de las competencias de ejecución de la Comisión Europea. El PE considera también indispensable que la Alta Representante sea asistida por Adjuntos con responsabilidad política clara, sometidos como ella al control democrático del propio PE. Además, exige un mayor control y seguimiento parlamentarios sobre los nombramientos y mandatos de los Representantes Especiales, debiendo suprimirse progresivamente y sus funciones ser desempeñadas por los Jefes de Delegación de la UE en los distintos países. Por último, dicha Institución exige que la Vicepresidenta/Alta Representante consulte a la comisión competente del PE sobre los nombramientos que decida en relación con los altos cargos del SEAE, incluidos los representantes especiales.

El SEAE debería ser ya plenamente operativo a partir de 2012, en cuyo momento contará con no menos de 8.000 funcionarios y una red de más de 130 Delegaciones de la Unión. Ciertamente que no son muchos, si se compara con los más de 50.000 funcionarios de los Servicios Exteriores de los Estados Miembros o los más de 40.000 diplomáticos y auxiliares norteamericanos, ni tampoco comparado con las 2.172 embajadas y los 933 consulados de los que disponen los 27 Estados Miembros de la Unión o las 285 embajadas y consulados norteamericanos en el mundo. En todo caso, el SEAE se configura como un servicio diplomático permanente y profesional, que contribuirá eficazmente a desarrollar los objetivos de la acción exterior de la Unión y apoyará de manera eficiente la labor de la Alta Representante. La creación del SEAE constituye por sí sola una excelente oportunidad adicional para llevar a cabo una política exterior más coherente, sólida y eficaz, sobre la base de los valores y objetivos fundamentales de la política exterior de la Unión, como el respeto y la promoción de los derechos humanos, con arreglo a lo dispuesto en la ahora vinculante Carta de los Derechos Fundamentales.

c) El nuevo equilibrio interinstitucional introducido por el Tratado de Lisboa

La fusión de las funciones intergubernamentales y comunitarias desempeñadas por el anterior Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC y por la anterior Comisaria de Relaciones Exteriores en una única y doble función (en realidad triple) de la Vicepresidenta/Alta Representante), sometida a una votación colectiva de aprobación por el PE lo mismo que el resto del colegio de Comisarios, realza sin duda la legitimidad democrática de las actividades de la PESC, que requiere un diálogo estratégico permanente en pie de igualdad a todos los niveles entre el PE, el Consejo y la Comisión. Ello requiere también que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores decida mediante votación por mayoría cualificada siempre que el propio Tratado así lo prevea y que los Estados miembros actúen imbuidos de un espíritu de solidaridad política mutua para conseguir un grado creciente de convergencia de las acciones en el ámbito de la PESC.

En efecto, aunque del Tratado se deriva la eliminación formal del anterior sistema de pilares instaurado por el Tratado de Maastricht, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) seguirá siendo esencialmente intergubernamental en la práctica y los procedimientos, sometida en última instancia a la voluntad política de los Estados Miembros y sin que le sean de aplicación ni un procedimiento de toma de decisiones verdaderamente comunitario ni mucho menos el procedimiento legislativo ordinario establecido por el nuevo Tratado. De todos modos, este constituye un indudable paso hacia adelante al ampliar el ámbito de la acción exterior de la Unión en su conjunto.

Además, como consecuencia de los otros grandes cambios operados por el Tratado, de los que se beneficia en particular el PE, el papel de las tres grandes Instituciones de la Unión y la correlación de fuerzas entre ellas ha cambiado también el ámbito de la PESC. Concretamente, el PE dispone ahora de cuatro mecanismos principales para hacer sentir su influencia en materia PESC: el nuevo artículo 36 del Tratado de la Unión Europea (TUE) –anterior artículo 21– y especialmente su práctica; sus competencias presupuestarias; y sus actividades y funciones electivas y de diplomacia parlamentaria y tribuna pública.

En concreto, y en relación con su función electiva, el Tratado de Lisboa ha mejorado sustancialmente las posibilidades del PE para ejercer su control parlamentario sobre el nombramiento y las actividades del Alto Representante en razón de su doble función de Vicepresidente de la Comisión. Además, el nuevo artículo 36 del TUE amplía claramente el papel del PE al establecer, por un lado, que el Alto Representante consultará periódicamente al PE sobre los aspectos

tos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa (PCSD) y le informará de la evolución de dichas políticas, y garantizar, por otro, que se tendrán debidamente en cuenta las opiniones del PE. En lo sucesivo, se asociarán además a los representantes especiales a la información al PE, el cual podrá dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo o al Alto Representante, y llevará a cabo dos veces al año un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC, incluida la PCSD.

Además, el nuevo Tratado ha reforzado los poderes presupuestarios del PE para todos los gastos de la Unión, incluido el SEAE, lo que pone al PE en situación de paridad con el Consejo. Conviene recordar que el presupuesto total PESC previsto para el período 2007-2013 se eleva a un total de 1.740 millones de euros.

El nuevo equilibrio interinstitucional y las mejoras introducidas por el Tratado de Lisboa deben plasmarse en la revisión del entramado interinstitucional, y en primer lugar del Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, cuyos artículos 42 y 43 están dedicados a la financiación de la PESC y prevén un diálogo estructurado sobre consulta e información en dicho ámbito.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa hace más urgente que nunca la revisión también del Acuerdo Interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 relativo al acceso del PE a toda la información clasificada de la que dispone el Consejo en materia de seguridad y defensa. En este caso, las dificultades prácticas han provenido sobre todo de las restricciones impuestas sobre los documentos en ciertas materias clave producidos por otras instituciones, Estados miembros, terceros Estados u organizaciones internacionales.

Además, el nuevo Tratado hace necesario un nuevo Acuerdo Marco para las relaciones entre la Comisión (incluida su Vicepresidenta/Alta Representante) y el PE, habida cuenta de que el Tratado de Lisboa amplía el procedimiento de aprobación a todos los acuerdos relativos a ámbitos en los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario y refuerza el derecho del Parlamento a ser debidamente informado por la Comisión sobre los avances de las negociaciones sobre acuerdos internacionales a que se hace referencia en el artículo 218 del TFUE. Este nuevo acuerdo interinstitucional con el Parlamento debe incluir en particular una descripción exacta de su participación en cada fase de las negociaciones conducentes a la celebración de un acuerdo internacional.

Cinco retos temáticos para la acción exterior de la Unión en 2010

Diseño de una estrategia coherente de la Unión para el conjunto de su acción exterior

Tal y como ha destacado la propia Alta Representante, la promoción de los valores de la Unión y la defensa de sus intereses exige comprometerse activamente en la escena internacional. A su vez, la afirmación de la Unión en el contexto internacional pasa necesariamente por una definición clara y explícita de sus valores e intereses que posibilite la percepción y apreciación general de su papel real por parte de los restantes actores y por la sociedad internacional en su conjunto. Ello requiere la formulación de una estrategia coherente y completa del conjunto de su acción exterior que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no puede demorarse más. El nuevo Tratado ayuda a ello al aclarar las competencias de la Unión y de definir y ampliar sus valores y objetivos¹. Corresponde ahora a la Alta Representante y a sus servicios elaborar un nuevo concepto estratégico colectivo para la Unión y diseñar una estrategia coherente para la política exterior de la UE basada en los objetivos y principios establecidos en el artículo 21 del TUE. La nueva Estrategia debe determinar claramente los intereses de seguridad común de la UE, y servir de marco de referencia para la configuración de políticas y para la formulación, financiación, aplicación y supervisión de la acción exterior de la UE. Dado el nuevo equilibrio interinstitucional introducido por el Tratado, la Vicepresidenta/Alta Representante debería asociar plenamente a los órganos pertinentes del PE a esta tarea.

Seguridad del abastecimiento energético

La seguridad del suministro energético y la creciente dependencia energética de la UE de las fuentes de abastecimiento y los conductos de tránsito, constituye sin duda una preocupación estratégica existencial para la Unión, tal y como han puesto recientemente de manifiesto las repetidas crisis del gas, y en particular la crisis ruso-ucraniana de enero de 2009. La necesidad de evitar que la dependencia energética de la UE de terceros países debilite la independencia de su política exterior resulta pues obvia, lo mismo que la urgente necesidad de abordar los desafíos en materia de energía

¹ «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.» (Artículo 2, apartado 5 del Tratado de la UE).

La seguridad del suministro energético y la creciente dependencia energética de la UE de las fuentes de abastecimiento y los conductos de tránsito, constituye una preocupación estratégica existencial para la Unión

mediante la puesta en práctica de una política energética exterior común de la UE. La Vicepresidenta/Alta Representante debe, pues, proseguir con energía los esfuerzos desplegados por los anteriores Comisarios y por su antecesor, el Alto Representante Sr. Solana, y desarrollar una política coherente y coordinada, fomentando la cohesión de la Unión en un diálogo constructivo con los proveedores de energía, especialmente Rusia, y los países de tránsito, apoyando las prioridades energéticas de la UE y defendiendo los intereses comunes de los Estados miembros. Debe además desarrollar una diplomacia eficiente en materia de energía y mecanismos más eficaces para responder a las situaciones de crisis y, por último, garantizar la diversificación de los suministros de energía, el uso sostenible de ésta y el desarrollo de las fuentes de energía renovables. Sólo un enfoque común de la UE podrá prevenir toda interrupción futura de los suministros de petróleo y gas a los Estados miembros e incrementar la seguridad energética de la Unión en su conjunto. Un paso en la buena dirección lo constituye la firma del acuerdo relativo al proyecto Nabuco, cuya aplicación por cierto resulta fundamental para garantizar la seguridad energética de la Unión.

Lucha contra el cambio climático en pos del objetivo “20 20 en 2020”

Los retos y desafíos que se derivan del proceso actual de cambio climático, incluido para la seguridad de la Unión, ya fueron bien identificados en la Estrategia Europea de Seguridad y en el posterior Informe del Sr. Solana sobre *Cambio Climático y Seguridad Internacional*, los cuales destacan las importantes amenazas y conflictos potenciales derivados de una mayor competencia por el acceso a los recursos naturales y energéticos y su control. En 2010, la UE debe seguir desarrollando políticas de mitigación, adaptación y conservación energética, con miras a abordar los riesgos de seguridad que plantean la degradación ambiental y el cambio climático. En particular, la UE debe seguir trabajando para fortalecer su liderazgo en la gobernanza climática global. Debe además seguir desarrollando un diálogo con otros actores clave, como las potencias emergentes (China, Brasil, Rusia, India), los Estados Unidos y los países en desarrollo, dado que la lucha contra el cambio climático se ha convertido en un elemento clave de las relaciones internacionales.

Un enfoque global e integrado en materia de migración

Una estrategia coherente para la acción exterior de la Unión requiere también tener plena consciencia de la dimensión exterior del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Conviene, pues, prever y asegurarse la cooperación de los países de origen y de tránsito y promover una actitud de verdadera cooperación aplicando una polí-

tica de condicionalidad positiva. Hacer de la emigración una oportunidad para la Unión, imprescindible además a la vista de su creciente declive demográfico, del aumento de las expectativas de vida de sus ciudadanos y de sus necesidades económicas subjetivas, requiere por cierto enfrentar adecuadamente los problemas y conflictos derivados de la inmigración ilegal, lo que hace indispensable contribuir al desarrollo local en los países de origen y luchar contra las organizaciones criminales que trafican con seres humanos. Está por ver si todos estos ambiciosos objetivos pueden lograrse en 2010 con los apenas 58 millones de euros que el Presupuesto de la Unión asigna a Frontex, a los que hay que sumar los 92 millones asignados al Fondo Europeo para los Refugiados y, sobre todo, los 53 millones de euros previstos para la cooperación con terceros países y destinados a promover una buena gestión migratoria, a la lucha contra la inmigración irregular, a la readmisión de los “sin papeles” y a proteger a los inmigrantes contra la exclusión y combatir la trata de seres humanos.

Fortalecimiento de la gobernanza global y del papel de las organizaciones internacionales

La Unión deberá seguir contribuyendo activa y eficazmente en 2010 a la resolución de los problemas globales, no sólo a través de sus propios medios y los de sus Estados Miembros, si no también mediante el refuerzo del sistema de Naciones Unidas, característica distintiva de su acción exterior. La prevención y gestión de conflictos, incluidas la rehabilitación y la reconstrucción después de las crisis son sin duda más importantes que nunca, por lo que la Unión debe seguir desarrollando estrategias de prevención, mejorar sus mecanismos de alerta temprana e intensificar la cooperación con organizaciones regionales, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, que son el principal garante de la paz y seguridad internacional y el marco más completo para la cooperación multilateral. En consecuencia, el fortalecimiento de la gobernanza global, las instituciones internacionales y el respeto del Derecho internacional resultan de vital importancia para un multilateralismo eficaz y debe constituir una prioridad estratégica continua para la Unión. Es preciso, por lo tanto, que las instituciones de la UE y los Estados miembros profundicen su cooperación y coordinación con los socios estratégicos que ejercen una influencia global, especialmente en el seno de Naciones Unidas, marco ideal para abordar las cuestiones globales de interés común para Europa y la estabilidad mundial, como el terrorismo, la delincuencia organizada, la seguridad energética, el cambio climático, la consecución de los ODM y la erradicación de la pobreza, la gestión de crisis, la prevención y resolución de conflictos, la no proliferación de armas de destrucción masiva y el desarme, la gestión de los flujos migratorios y la promoción de los

derechos humanos y las libertades civiles. Por cierto que otra organización internacional fundamental para la UE lo es cada vez más la OSCE, que ofrece un importante marco para el restablecimiento de la confianza y la mejora de la cooperación entre los países de Europa, Asia Central y América del Norte en diferentes cuestiones, como la no proliferación, el desarme, la cooperación económica y la protección y promoción de los derechos humanos y el Estado de Derecho. La Unión deberá trabajar en 2010 en su fortalecimiento incluido, caso necesario, el otorgamiento de una personalidad jurídica propia para dicha Organización.

Seis desafíos geográficos para la acción exterior de la Unión en 2010

La ampliación de la Unión a los Balcanes, Islandia y Turquía

No constituye ninguna paradoja, sino que resulta de su propia historia y de su misma esencia el que, lo que no consiguieran durante siglos ejércitos de toda procedencia, haya quedado reservado a una Unión Europea pacíficamente integrada, esto es, una expansión extraordinaria y continuada demandada por sus vecinos, hasta configurar en la actualidad la mayor área de paz, libertad y seguridad del mundo. En 2010, sin embargo, y por vez primera durante la última década, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha traído el efecto añadido de que las prioridades geográficas de la Unión no sigan concentradas casi exclusivamente en los avances y frenazos de su proceso de Ampliación, como sucedía en el pasado, y que hoy incluye a Croacia, –que muchos querrían ver ya dentro de la Unión–, a Islandia –en un posible matrimonio más de conveniencia que de verdadero amor–, a los Balcanes –con muchas más incertidumbres, demoras y sobresaltos– y a Turquía –a la que muchos siguen sin querer ver nunca dentro de la Unión.

Los países de los Balcanes Occidentales, en los que la Unión no tiene derecho al error y en los que nació de hecho su actual política de seguridad común, forman parte del proceso de ampliación, y su estabilidad, sobre la base de los principios del Estado de Derecho, debe seguir siendo una prioridad para la acción exterior de la Unión. En 2010 deben proseguirse los esfuerzos por acercar los países de esa región a la UE, con el objetivo compartido de la integración europea, mediante, entre otras cosas, el fomento de las reformas y el fomento de la cooperación regional y la reconciliación interétnica, con el fin de que satisfagan los criterios de Copenhague y se preparen para la adhesión. Mucho depende para ello de la indispensable realización de una conferencia internacional sobre el futuro de los Balcanes Occidentales que congrege a los países de la región y a los agentes

regionales y globales relevantes, con el fin de determinar los desafíos a los que se enfrenta actualmente esa región y responder a los mismos. Siguen subsistiendo, sin embargo, dos escollos principales. Por un lado, Kosovo, con una situación aparente cada vez más pacífica y estable, como lo demuestra el desarrollo tranquilo y ordenado de las elecciones locales celebradas el 15 de noviembre de 2009. Ahora bien, no todos los Estados miembros han reconocido la independencia de Kosovo, y la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX KOSOVO), que es, hasta ahora, la mayor misión civil de la PCSD puesta en marcha por la UE, sigue trabajando con plena capacidad operativa, pero sobre la base del estatuto de neutralidad de Naciones Unidas. Se trata, sin duda, de una misión clave para la promoción de la reconciliación interétnica, el Estado de Derecho, el orden público y la seguridad en todo Kosovo, ayudando a las instituciones de Kosovo, las autoridades judiciales y los entes encargados de la ejecución de las leyes. Por otro lado, y a pesar del tiempo transcurrido desde el fin de la guerra, en Bosnia y Herzegovina sigue sin garantizarse un futuro común en un país viable y el deseo del país y de su población de seguir juntos por la vía de la integración europea dista de estar asentado en las conciencias, comprometiendo así la perspectiva europea que constituye la base de la acción de la Unión en una zona en la que, además queda por resolver la espinosa cuestión de la adhesión de Serbia.

El refuerzo de las relaciones transatlánticas con las Américas y la configuración de un nuevo Occidente

Durante largos años, el concepto de “relación transatlántica” ha quedado reservado a las relaciones tradicionales entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Sin lugar a dudas, existe un amplio consenso en considerar que dicha relación transatlántica constituye un elemento fundamental y uno de los principales pilares de la acción exterior de la UE. Cabe esperar que la Alta Representante vele por que la UE actúe como un socio de los Estados Unidos coherente, activo, igual y, por añadidura, autónomo, para fortalecer la seguridad y estabilidad mundiales y promocionar la paz, el respeto de los derechos humanos y la consecución de los ODM, así como adoptar un enfoque uniforme ante retos globales tales como la proliferación nuclear, el terrorismo, el cambio climático y la seguridad energética. El Tratado de Lisboa ofrece nuevas oportunidades para mejorar y renovar el marco de las relaciones UE - Estados Unidos. Por otra parte, mucho es lo que la UE y los Estados Unidos, actuando de consuno, pueden hacer para alentar a China, India, Rusia, Brasil y otras potencias emergentes a compartir la responsabilidad del orden mundial y de la prevención y resolución pacífica de conflictos de conformidad con el Derecho internacional. Sin que ello exima ni a la UE ni a los Estados Unidos de seguir ofreciendo pleno apoyo al desarrollo

económico y social de estos países, parece también llegado el momento de que estos países acepten finalmente sus propias responsabilidades mundiales, en particular en la lucha contra el cambio climático y a favor del desarrollo sostenible.

Menos frecuente resulta, sin embargo, entender la relación transatlántica con las Américas desde la óptica de las relaciones UE – América Latina y el Caribe, como parte del concepto triangular del “nuevo Occidente”, que con todo se abre paso paulatinamente. Conviene en todo caso reivindicar la existencia de este tercer pilar en la relación transatlántica, esto es, la Asociación Estratégica Birregional UE – ALC proclamada por sus 60 Jefes de Estado y de Gobiernos en las seis Cumbres celebradas o en curso. En efecto, junto con los ya existentes Acuerdos de Asociación con Chile y con México, la próxima firma del Acuerdo de Asociación con Centroamérica, el relanzamiento de las negociaciones para un acuerdo de asociación con Mercosur, y la conclusión de las negociaciones sobre el acuerdo multilateral con diversos países de la Comunidad Andina abren perspectivas nuevas a la acción exterior de la Unión en América Latina, que afectan también a sus relaciones con los Estados Unidos.

El compromiso de la UE con el desarme nuclear y con las negociaciones multilaterales sobre la reducción de los arsenales atómicos debe seguir siendo la piedra angular de la Unión en materia de no proliferación

Irán y la no proliferación nuclear

El compromiso de la UE con el desarme nuclear y con las negociaciones multilaterales sobre la reducción de los arsenales atómicos debe seguir siendo la piedra angular de la Unión en materia de no proliferación, junto con la necesidad de obtener mayores garantías nucleares internacionales en esta materia. Ello requiere en particular que la UE y a sus Estados miembros redoblen sus esfuerzos diplomáticos para lograr una revisión satisfactoria del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en mayo de 2010.

En este contexto, el grave deterioro de la situación política en Irán y la clara determinación de su gobierno de proseguir el camino de la producción de armas nucleares constituyen un reto mayor para la sociedad internacional y para la Unión Europea, que no deja mucho lugar al optimismo. La comunidad internacional no puede esperar indefinidamente a que de resultado la mezcla de política de negociación y de sanciones seguida hasta la fecha y mucho menos lo hará el gobierno de Israel, que se siente crecientemente amenazado esta vez con un holocausto nuclear. El tiempo disponible se agota y el prolongado estancamiento de las negociaciones sobre el programa nuclear de Irán se convierte con cada día que pasa en un riesgo mayor para la paz internacional. En cualquier caso, la Unión debe seguir liderando los esfuerzos por encontrar una solución diplomática y estar plenamente dispuesta a secundar al Consejo de

Seguridad de Naciones Unidas respecto de cualquier medida restrictiva que pueda acordar si Irán sigue ignorando sus obligaciones. Caso necesario, la Unión debe estar dispuesta a hacer todo lo necesario, salvo el uso de los medios militares, para impedir la aparición de una nueva potencia nuclear, especialmente teniendo en cuenta las múltiples implicaciones que se derivarían en relación con la situación en Oriente Próximo.

Desarrollo de la Asociación Oriental y búsqueda de un nuevo Acuerdo de colaboración y cooperación con Rusia

El desarrollo de la Asociación Oriental con los vecinos de la UE, integrándolos económicamente en el mercado interior e intensificando la cooperación política, económica y cultural sigue siendo una prioridad de la Unión para 2010. Es preciso, sin embargo, aportar proyectos creíbles a la Asociación y prever incentivos tangibles para las reformas a medio y largo plazo, que reforzarán el compromiso de las sociedades en los países socios a favor de la modernización e integración en la UE. Ello requiere, además de garantías para el mantenimiento de la seguridad para los ciudadanos de la UE, la eliminación progresiva de los obstáculos a la libre circulación de personas (incluida en su caso la exención de visados) y mejorar la cooperación en todos los aspectos de la seguridad, especialmente la energética. Por lo que se refiere a las relaciones UE-Rusia, corresponde en primer lugar a la Vicepresidenta/Alta Representante cuidar de que el enfoque de la UE hacia Rusia y en relación con las negociaciones sobre un nuevo Acuerdo de colaboración y cooperación, sea coherente y se base en un compromiso en favor de los valores de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, incluido el Derecho internacional. Resulta imprescindible una asociación revigorizada con Rusia, basada en el respeto mutuo y la reciprocidad, en materia de lucha contra el terrorismo, seguridad y suministro energéticos, cambio climático, desarme, prevención de conflictos y no proliferación nuclear, así como con respecto a Irán, Afganistán y Oriente Próximo, con el objetivo de fortalecer la seguridad y la estabilidad mundiales. Todas estas cuestiones deben constituir la base de un nuevo y amplio acuerdo del que se esperan mejoras sustanciales. Con los nuevos instrumentos que le asigna el Tratado de Lisboa corresponde además a la Vicepresidenta/Alta Representante coordinar las acciones, facilitar las consultas y mejorar la comunicación entre los Estados miembros con respecto a cuestiones bilaterales de interés común con la Federación de Rusia. Es imprescindible que los Estados miembros coordinen sus relaciones con la Federación de Rusia sobre la base de los intereses generales de la Unión y que reflejen y promuevan dichos intereses de manera adecuada y consecuente.

La contribución de la Unión a la reactivación del Proceso de Paz en Oriente Próximo

En Oriente Medio, el objeto de la política exterior de la Unión en 2010 debe seguir siendo el apoyo a las negociaciones del Proceso de Paz dentro de un plazo limitado y en un clima de confianza mutua, con el objetivo último de creación de un Estado palestino independiente, democrático y viable dentro de las fronteras de 1967, que coexista con el Estado de Israel en paz y seguridad dentro de unas fronteras internacionalmente reconocidas de conformidad con todas las resoluciones pertinentes de Naciones Unidas. En línea con las Conclusiones del Consejo de 12 de diciembre de 2009, la Unión debe reclamar y asumir un papel político más firme en los esfuerzos internacionales por reactivar el proceso de paz, en consonancia con su compromiso financiero para apoyar la recuperación económica palestina y abordar la dramática crisis humanitaria de Gaza. El mandato de la Misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS) ha sido extendido por el Consejo hasta diciembre de 2010, e igualmente ha sido prorrogado el mandato de la Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea en Rafah (EUBAM Rafah). Se echan de menos, sin embargo iniciativas concretas para restaurar la libertad de circulación en los Territorios Palestinos y reactivar el Acuerdo sobre Acceso y Movimientos, negociado en 2005 y suscrito por las partes.

En un contexto regional más amplio, es necesario intensificar el diálogo político entre los miembros de la Unión por el Mediterráneo a todos los niveles y la promoción de proyectos concretos de interés social, económico y ecológico mutuo. Es de esperar que la Unión por el Mediterráneo contribuya positivamente a la resolución de los conflictos en Oriente Próximo, al acercamiento entre Turquía y Chipre y al desarrollo democrático de los Estados árabes.

La acción exterior de la Unión en Asia

El gran continente asiático se presenta para la Unión como un escenario particularmente vasto y complejo. Desde las últimas elecciones, Afganistán está entrando en una etapa decisiva y crítica, con la formación de un nuevo gobierno en Kabul, que ofrece la oportunidad de iniciar una nueva etapa entre el gobierno y el pueblo afgano. En Pakistán, los retos que enfrenta el país son impresionantes. Se trata de un país clave en la región, pues un Pakistán estable, democrático y próspero es también fundamental para abordar cuestiones globales como la lucha contra el terrorismo, la no proliferación nuclear, la lucha contra el narcotráfico y los derechos humanos. En 2010 la Unión debe seguir apoyando decididamente un gobierno de Pakistán fuerte, laico y civil, alentándolo a adoptar una estrategia global de lucha contra el terrorismo y a abordar sus causas profun-

Es necesario intensificar el diálogo político entre los miembros de la Unión por el Mediterráneo y promover proyectos concretos de interés social, económico y ecológico mutuo

das. Ello va en línea con el Plan de acción del Consejo relativo a una intervención más firme de la UE en Afganistán y Pakistán, adoptado en octubre de 2009. Sin embargo, este Plan seguirá siendo papel mojado mientras los Estados miembros de la UE no se comprometan claramente a contribuir a su aplicación.

Particular importancia reviste la puesta en marcha de una relación estratégica entre la UE y China, intensificando la relación entre ambas partes en asuntos de interés común, y que vaya más allá de los sectores económico y comercial. En efecto, las relaciones económicas entre la UE y China registran un crecimiento constante y los contactos entre personas aumentan también en todos los planos. Subsiste, sin embargo, la ausencia de voluntad por parte de las autoridades chinas de abordar las numerosas violaciones de los derechos humanos y asegurar que su pueblo disfruta de derechos y libertades básicos, lo que coarta grandemente las posibilidades reales de las relaciones con la Unión.

En fin, la política exterior de la Unión precisa también del fortalecimiento de las relaciones estratégicas entre la UE y la India y de su intensificación en ámbitos de mutuo interés en los sectores económico, político, comercial y de seguridad. Asimismo, resulta evidente el papel cada vez más importante de la ASEAN en tanto fuerza que actúa en favor de la estabilidad y la prosperidad de la región. Ello aconseja adoptar nuevas medidas para intensificar las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones, comprometidas como están con la integración regional, propiciar nuevos avances en la cooperación política y la seguridad y en la promoción de la democracia y de los derechos humanos, favoreciendo a la vez progresos adicionales en el ámbito de la energía y el medio ambiente, en el ámbito sociocultural y en el de la cooperación y el desarrollo.

Otros retos para la acción exterior de la Unión en el plano interno

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa no ha resuelto ciertos desajustes de la acción exterior de la Unión, los cuales seguirán de hecho lastrando la acción de la Unión durante largo tiempo. Podemos citar entre ellos:

El logro de una representación y una voz únicas para la acción exterior de la Unión

El día 1 de diciembre de 2010, la Comunidad Europea fue reemplazada por la Unión Europea, que la sucede y asume sus derechos y

El Tratado de Lisboa no ha resuelto definitivamente la cuestión del establecimiento de una representación única de la Unión en el ámbito de la acción exterior de manera que Europa pueda hablar con una sola voz

obligaciones. El Tratado de la Unión mantiene su nombre, y el Tratado por el que se estableció la Comunidad Europea se ha convertido en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. Sin embargo, el Tratado de Lisboa no ha resuelto definitivamente la cuestión del establecimiento de una representación única de la Unión en el ámbito de la acción exterior (incluida la PESC) de manera que Europa pueda hablar con una sola voz.

Aunque el nuevo Tratado pone fin a la Presidencia rotaria en el ámbito de la política exterior, lo cierto es que dicha Presidencia rotatoria seguirá existiendo para las restantes formaciones del Consejo (incluido el Consejo de Asuntos Generales, el Coreper y otras formaciones del Consejo con una dimensión específica de acción exterior). Así, el nuevo Tratado confiere un papel específico en materia de representación exterior al nuevo Presidente permanente del Consejo Europeo, encargado de la representación exterior de la Unión en la PESC a su nivel. Además, corresponde ahora a la Alta Representante/Vicepresidenta de la Comisión representar a la Unión en las materias concernientes a la PESC y a la PCSD, dirigir el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresar la posición de ésta en las organizaciones y conferencias internacionales. Naturalmente, para el desarrollo de sus tareas la Alta Representante/Vicepresidenta deberá hacerse asistir por Adjuntos y/o Representantes Personales o Especiales, que representarán a aquella, lo mismo que los Jefes de las Delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales, todos ellos bajo la autoridad de la Alta Representante.

Por su parte, el Presidente de la Comisión juega también un papel clave en materia de representación respecto de aquellas áreas que siguen siendo competencia comunitaria. En fin, resta todavía otro conjunto de materias en las que la representación de la Unión sigue en manos de la Presidencia de turno del Consejo.

Por lo tanto, uno de los nuevos retos que acarrea el Tratado de Lisboa en el ámbito interno es el de lograr una colaboración lo más estrecha posible entre el Presidente de la Unión, la Alta Representante/Vicepresidenta, la Presidencia de turno del Consejo y el Presidente de la Comisión Europea, para garantizar que sus diferentes funciones no minan ni la coherencia, ni la eficacia ni una representación monocorde de la Unión. En este sentido, un paso adelante esperanzador lo constituye la nueva disposición del Tratado de Lisboa que establece que cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los Estados miembros que sean también miembros del mismo deberán pedir que se invite al Alto Representante a presentar la opinión de la Unión.

El desarrollo decidido de la PCSD y la atribución a la Unión de medios militares creíbles

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa requiere la urgente revisión de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) presentada en su día por Javier Solana, anterior Secretario General del Consejo / Alto Representante para la PESC, y adoptada por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003, incluida su apuesta con el “compromiso preventivo”, el “multilateralismo eficaz” y su enfoque civil – militar. Conforme al Tratado de Lisboa, la competencia de la Unión en materia de PESC pasa a comprender todos los ámbitos de la política exterior y todo lo relativo a la seguridad de la Unión, incluida la progresiva puesta en marcha de una política común de defensa, que podría desembocar en una defensa común. Las importantes innovaciones introducidas por el Tratado ya referidas, incorporan en realidad numerosas decisiones adoptadas a lo largo de varios años por diversos Consejos Europeos y Consejos de la Unión que han acabado por convertir a la actual PCSD en una de las áreas más dinámicas en el desarrollo de la Unión, tras la Declaración de Saint-Malô de 1998, y que desde 2003, se ha plasmado en una más de veinte operaciones realizadas en diversos continentes, en las que han participado más de 70.000 personas y que van desde el mantenimiento de la paz, al control de fronteras, o a la reforma de los sectores judicial, policial o de seguridad.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa hace obsoleta las funciones residuales de la Unión Europea Occidental, al tiempo que pone de relieve la necesidad de reforzar las capacidades para permitir un mejor control de las misiones civiles y militares de la Unión y extraer enseñanzas de la manera en que se llevan a cabo, a fin de mejorar la planificación y gestión de las futuras misiones. Se hace preciso un enfoque más estratégico para las misiones PCSD, para lo que hay que aprovechar la gran oportunidad que ofrece el SEAE de aglutinar los recursos actualmente disponibles para lograr una capacidad de planificación de gestión de crisis coherente, efectiva y eficiente. Por su parte, los Estados Miembros deben intensificar sus esfuerzos por encontrar y desplegar un número suficiente de personal adecuado y cualificado para participar en las intervenciones civiles y militares de la PCSD en todo el mundo en un marco coherente y bien coordinado, incluidas las zonas específicas de alto riesgo.

Sin embargo, resulta evidente que sólo la atribución a la Unión de mayores medios militares, hará de ella un actor de peso con el que contar en caso de conflicto mayor o de defensa última de sus legítimos intereses. Ahora bien, hasta tanto se pueda avanzar hacia una defensa común autónoma, y sin perjuicio de las obligaciones internacionales que la Carta de Naciones Unidas impone a la UE, la Unión y la OTAN deben desarrollar una asociación más intensa y efectiva,

que tenga en cuenta el desarrollo progresivo de la política exterior, de seguridad y de defensa de la UE, y respete la autonomía de ambas organizaciones en la toma de decisiones. Resulta prioritario, por tanto, revisar los llamados acuerdos de Berlín Plus y el desarrollo de un diálogo más estratégico sobre los intereses estratégicos comunes y la planificación de contingencias. La reciente experiencia en Afganistán demuestra la necesidad de facilitar una cooperación práctica más amplia sobre el terreno a nivel militar y civil, en particular cuando ambas organizaciones intervengan en el mismo escenario de misiones.

El incremento del presupuesto de la Unión hasta colocarlo a la altura de las ambiciones

El Tratado de Lisboa contiene aportaciones decisivas en materia presupuestaria que en su momento conducirán a un paulatino reequilibrio en la orientación del presupuesto y de los gastos de la Unión. El nuevo Tratado elimina la tradicional distinción entre los gastos obligatorios y los gastos no obligatorios y hace legalmente vinculante el marco financiero plurianual. Además, refuerza los poderes presupuestarios del PE sobre el conjunto de los gastos de la Unión, incluidos los del SEAE, colocándolo en paridad con el Consejo.

El Parlamento ha empezado ya a hacer pleno uso de sus nuevas facultades presupuestarias en el presupuesto de la Unión para 2011, e insta a la revisión urgente del Marco Financiero Plurianual 2007-2013 con el declarado objetivo de revisar y corregir a fondo el presupuesto a largo plazo, dado que no ha permitido a la Unión responder de forma adecuada y satisfactoria a los diversos retos y desafíos enfrentados durante los últimos años. Ello entraña la revisión del Acuerdo Interinstitucional entre el PE, el Consejo y la Comisión de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, en vigor desde el 1 de enero de 2007, que incluye en su anexo I el Marco Financiero 2007-2013 cuya rúbrica 4 ("La Unión Europea como actor mundial") prevé un promedio de más de 7.000 millones de euros por año (hasta alcanzar más de 8.000 millones en 2013), con un total de unos 49.463 millones de euros. Se trata de una rúbrica claramente infra dotada respecto de las ambiciones de la Unión como actor global. Con un presupuesto total para el año 2010 de 122.937 millones de euros en créditos de pago (lo que supone apenas el 1,04% de la Renta Nacional Bruta de la UE), la Unión dedica al conjunto de su acción exterior poco más de 8.000 millones de euros (que ni siquiera alcanzan los 300 para la PESC). Así pues, para que la UE pueda desempeñar un papel más activo en el mundo, resulta imprescindible elevar su presupuesto a la altura de sus ambiciones, caso contrario se limita gravemente la capacidad de la Unión de llevar a cabo una política exterior creíble y proactiva.

Para que la UE pueda desempeñar un papel más activo en el mundo, resulta imprescindible elevar su presupuesto a la altura de sus ambiciones

Además, en el momento actual resulta preocupante la falta de transparencia e información sobre la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE con implicaciones militares o de defensa, pues el actual mecanismo *Athena* no permite, obviamente, obtener una visión general de las implicaciones financieras de las misiones realizadas en el marco de la PESC. Aunque insuficiente, un paso adelante lo constituye el establecimiento de un fondo inicial de contribuciones por parte de los Estados Miembros fuera del presupuesto de la Unión, con arreglo al artículo 41, apartado 3, del TUE. El PE exige, sin embargo, que se le consulte sobre su gestión, de conformidad con sus prerrogativas generales relativas a la PESC y la PCSD derivadas del artículo 36 del TUE, de la interconexión entre la PESC y la PCSD referida en el artículo 42 del TUE, y del mayor control parlamentario a escala europea y nacional consagrado en el Protocolo nº 1 del Tratado.

Resultados y conclusiones

Considerada en su conjunto, la Unión Europea es de hecho una verdadera superpotencia, cuyos problemas de política exterior derivan no de su falta de potencial o de poder real, sino de la fragmentación y división de las políticas exteriores de sus Estados Miembros. El reto para la política exterior de la Unión consiste en diseñar un enfoque conjunto y global que le permita proyectar en el mundo su escala de valores y principios y contribuir con ellos a modelar el orden internacional mediante un protagonismo acorde con su condición de actor global, en beneficio de sus propios ciudadanos, de sus legítimos intereses y del bienestar de muchos otros pueblos y gentes que siguen encontrando en el modelo europeo, en la fórmula democrática de gobierno, en las libertades que garantiza el Estado de derecho, y en el respeto de los derechos humanos, un ideal de convivencia pacífica.

El nuevo Tratado de Lisboa supone un avance cualitativo y una importante mejora en los mecanismos y capacidad de proyección exterior de la Unión, pero no ha resuelto ni mucho menos la dicotomía institucional ni competencial que sigue existiendo entre las demás políticas comunes, complementarias y/o compartidas que integran el grueso de la acción exterior de la Unión y su política exterior y de seguridad común — y que bajo el Tratado de Lisboa siguen estando por el momento tan distantes en la práctica y los procedimientos como lo siguen estando en términos presupuestarios. Los nuevos mecanismos institucionales y políticos introducidos por el Tratado de Lisboa no pueden reemplazar la voluntad, ni mucho menos la falta de voluntad política de los Estados Miembros. Sin embargo, el nuevo Tratado conlleva un refuerzo muy importante de los medios e instrumentos necesarios para que la Unión Europea lle-

ve a cabo sus designios de política exterior y mejore su acción y visibilidad en la escena internacional. En particular, el desempeño adecuado de las nuevas funciones de Presidente del Consejo Europeo y de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad / Vicepresidente de la Comisión Europea, y el uso decidido de los nuevos mecanismos e instrumentos que instituye el Tratado, y en particular del SEAE, posibilitan en la práctica una proyección más efectiva y dinámica del conjunto de la acción exterior de la Unión, incluida su Política Común de Seguridad y Defensa, y nuevos desarrollos más allá de sus límites legales e institucionales.

Con el Tratado de Lisboa en vigor, corresponde un papel fundamental a cada Estado miembro, al Consejo y a la Vicepresidenta/Alta Representante a la hora de plasmar la letra escrita del Tratado en hechos tangibles, fortaleciendo las relaciones de la UE con sus socios estratégicos y consolidando su liderazgo en los foros multilaterales. Al respecto, no está de más recordar que la historia de la Unión pone de manifiesto que cuando ha actuado conforme al método comunitario su acción ha resultado casi siempre exitosa, mientras que nunca o casi nunca ha tenido éxito cuando ha actuado en clave intergubernamental.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha modificado el equilibrio interinstitucional interno de la Unión y reforzado en particular el papel del PE en la proyección exterior de la Unión. Este papel es especialmente importante cuando se consideran las diversas áreas de la acción exterior de la Unión en su conjunto, esto es: política de comercio; cooperación al desarrollo; aspectos exteriores de las políticas monetaria, de investigación y del medio ambiente; acuerdos internacionales derivados de otras políticas comunitarias como pesca, agricultura y transporte, y aspectos internacionales en materia de justicia y asuntos de interior. Su influencia es, en cambio, mucho menor en materia de política exterior en sentido estricto (PESC y PCSD). En todo caso, la confluencia de sus distintas competencias legislativas (y en primer lugar la codecisión), presupuestarias, de aprobación de los acuerdos internacionales (y sobre todo de los más importantes, como los de adhesión y asociación), y de control de la actividad de la Comisión, del Consejo, de la Alta Representante y del SEAE confieren al PE un papel indiscutible y una influencia a menudo decisiva en todos estos temas.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE necesita más que nunca incrementar su presupuesto y desarrollar decididamente sus capacidades de gestión de crisis, esto es, la mezcla de instrumentos civiles y militares con los que cuenta en apoyo a su estrategia política para enfrentar aquéllas. Además, y para ser verdaderamente creíble sigue necesitando contar con una única representación, hablar con una única voz en materia de acción exterior y ser dotada con

medios militares más importantes y autónomos al servicio de una Estrategia de Seguridad renovada, algo que el Tratado de Lisboa no contempla.

En fin, resulta más necesaria que nunca una estrategia efectiva de comunicación para informar mejor a los ciudadanos de la Unión sobre los fines y virtudes de la PESC, con el objetivo último de aumentar su conocimiento y aceptación y de reforzar su legitimidad y control democráticos.



China, el G-20 y la gobernanza global

Xulio Ríos

Director del IGADI y del Observatorio de la Política China (Casa Asia)



La crisis financiera global desatada a finales de 2008 ha tenido un fuerte impacto en China, tanto en el orden interno como en su proyección global, trastocando y acelerando numerosos procesos en curso. En lo socioeconómico, por ejemplo, la caída de las exportaciones provocó que más de veinte mil empresas manufactureras de la provincia de Guangdong fueran a la quiebra y más de 20 millones de personas, en su mayoría inmigrantes procedentes del campo, fueran despedidos. La sombra de un estallido social amenazaba el horizonte chino. Ello obligó al gobierno a urgir un paquete de estímulo (por valor de 4 billones de yuanes) basado en fuerte inversión pública, mayor protección social, promoción del consumo y aceleración del cambio de modelo de desarrollo, con especial atención a la innovación tecnológica y la protección ambiental. A finales de 2009, después de corregir la cifra de crecimiento de 2008 elevándola del 9 al 9,6%, la economía china ofrecía un positivo balance macroeconómico (8,7% de aumento) que contrastaba con la compleja recesión en que seguían sumidos los países más desarrollados de Occidente, a la par que el orden social permanecía en relativa calma.

La crisis ha permitido a China participar más activamente en el proceso internacional de toma de decisiones y elevar su estatus

Esa eficacia de la reacción china ante la crisis ha catapultado su protagonismo internacional ofreciendo como novedad incuestionable la integración del gigante asiático en el grupo de países centrales del sistema mundial. La crisis ha permitido a China participar más activamente en el proceso internacional de toma de decisiones y elevar su estatus. Sin duda, sus puntos de vista son más valorados y atendidos hasta el punto de que hoy día ya no es una exageración pensar que no se puede manejar la economía mundial sin involucrarla de una forma u otra. A nivel global, pues, la crisis ha reforzado el papel de China en el marco institucional internacional, creciendo su influencia en instituciones como el FMI, el BM y también en el G-20 (China participó en las dos cumbres celebradas el 2 de abril en Londres y el 24 de septiembre en Pittsburg, y ha participado activamente en el proceso previo), elevado ya a la condición de foro privilegiado de decisión a nivel mundial. A finales de 2008, China se había convertido de hecho en la segunda economía mundial en términos de paridad de poder de compra, con un peso en el PIB mundial del 11,4%, solo por detrás de Estados Unidos (20,6%).

En 2009, la crisis en el mundo hace aflorar un nuevo contorno, acelerando un largo proceso que arranca con la disolución de la URSS (1991) y el fin del mundo diseñado en Yalta. El viejo equilibrio prosigue su desintegración mientras se evoluciona hacia un nuevo orden. En 2009 se han perfilado con más claridad algunos aspectos de la nueva configuración mundial. Y tanto si hablamos de paz como de desarrollo o medio ambiente, los tres problemas más importantes de la agenda global, la opinión de China cuenta cada día más.

¿Qué conclusiones extrae China de la crisis? En la secuela de los grandes cambios que están teniendo lugar en el mundo a raíz de la implosión financiera, China advierte tres principales tendencias. En primer lugar, Estados Unidos presenta claros síntomas de decadencia. Atrapado en las complejas guerras de Afganistán e Irak, la crisis financiera global ha hecho mella en su influencia y poderío. En el orden económico, el peso de Estados Unidos en la economía mundial está reduciéndose y la hegemonía del dólar enfrenta desafíos cada vez más serios. Los pronósticos aventuran incluso una reducción considerable de la distancia que le separa de China en un aspecto, el de las fuerzas armadas, donde su superioridad parece hoy incontestable. En suma, seguirá por un tiempo, más o menos largo, como la potencia de mayor poderío integral, pero su influencia se irá debilitando.

En segundo lugar, el papel protagonista de los países desarrollados del Norte en el orden político y económico pierde progresiva consistencia debido a la corrección de la gran disparidad de fuerzas existente en el pasado. Las economías emergentes, que suman unos 30 países, incluyendo a gigantes como China, India o Brasil, con mode-

los económicos relativamente singulares y adaptados a sus condiciones nacionales, se coordinan entre sí para fortalecerse y desarrollar una agenda propia ante los países más desarrollados. El surgimiento de nuevas alianzas y organizaciones regionales con vocación de independencia en el manejo de sus asuntos frente a los países del Norte determina un cambio en la correlación de fuerzas. En esa transformación radica, en buena medida, la sustitución del G-8 por el G-20 como instancia imprescindible para afrontar la crisis financiera global.

En tercer lugar, el problema del desarrollo pasa a convertirse en el asunto central del mundo contemporáneo, lo que exigirá cambios en el orden político y económico, hoy concebido y gestionado a instancias, básicamente, de los países desarrollados para quienes este ha sido un problema secundario en todo cuanto excediera su reducido grupo de integrantes. China, por otra parte, al frente de los países en desarrollo, alerta sobre los intentos de las grandes potencias para impedir la emergencia de otros países, recurriendo a medios muy diversos (militares, por supuesto, pero también financieros o “disfrazados” de presión ambiental) y no admite en modo alguno el traslado de la responsabilidad de la crisis a los países en vías de desarrollo.

En el orden interno, el efecto cualitativo más importante de la crisis financiera consiste en que China ha dejado de mirar a Occidente como modelo, incluso en lo económico, hasta ahora privilegiado, redoblando su negativa a promover procesos de homologación automática y, por el contrario, ahondando en sus peculiaridades civilizatorias para afirmar una vía propia hacia la modernización.

La fuerza principal de la corriente de países emergentes se halla en Asia y China es un país muy representativo de este continente. En los años setenta del siglo pasado, la economía de los siete países más industrializados representaba el 70%, pero hoy, el volumen económico de los países emergentes se acerca a la mitad del volumen global. Esa transformación es inseparable del desplazamiento del eje global del Atlántico al Pacífico, el mayor cambio geoestratégico registrado en cuatro siglos. Si bien no puede darse por concluido ese proceso, sujeto a múltiples tensiones y aun con la hipótesis plausible de un posible naufragio, la progresiva integración de Asia oriental, iniciada a raíz de la crisis financiera de 1997, va tomando forma, facilitando el comercio y la inversión, y blindando, en cierta medida, sus posibilidades y opciones en este nuevo tiempo, con el complemento de una cooperación política en ascenso (Comunidad del Este Asiático). La actual crisis ha servido para estimular dicho proceso. Las reuniones entre Japón, Corea del Sur y China (el 85% del PIB de la región), al margen de la cumbre ANSEA+3 (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia), indican que la integración no se detiene y que los

principales estados de la región, más allá de sus desavenencias, comparten dicha necesidad. Por otra parte, esa dinámica se acentúa al constatar que las economías de Asia no se han visto tan afectadas por la crisis, lo que también explica que la importancia de la región en términos globales haya crecido.

China es muy consciente de la oportunidad que representa la coyuntura actual y del papel que cabe desempeñar a Asia en su conjunto en el nuevo tiempo. Es por ello que ha multiplicado sus iniciativas para asegurar, en mayor medida, la estabilidad interna y en su entorno inmediato, promoviendo la cooperación con India, en el marco de la Organización de Cooperación de Shanghai, con los países de la ANSEA¹, etc., aprovechando la crisis para afirmar su creciente poder a nivel regional. Ello explica también que buena parte de la estrategia diplomática de Obama haya consistido en el “regreso al Pacífico”, anunciado por su Secretaria de Estado, Hillary Clinton, en sus cada vez más frecuentes visitas a la región, planteada con el difícil objetivo de evitar retrocesos de su influencia en la zona.

China es muy consciente de la oportunidad que representa la coyuntura actual y del papel que cabe desempeñar a Asia en su conjunto en el nuevo tiempo

Sintomatología e hipotecas de una influencia global

La significación de China en el mundo ha subido enteros de forma evidente en muy pocos años. No obstante, lo primero que conviene tener presente es no perder la perspectiva. Si no fuera por el *yen*, que permanece en una tasa elevada frente al dólar, China sería ya el número dos mundial en 2009 y lo acabará siendo, sin duda, en 2010. Pero su PIB per cápita, inferior a 4.000 dólares, está muy lejos de los 40.000 de Japón. Según el Informe de Desarrollo Humano 2009 del PNUD, China es el país que ha registrado un mayor avance, pero se sitúa en el puesto 92 de un total de 182 países y territorios. Pese a todo, en términos de crecimiento, exportación o reserva de divisas, China bate un record tras otro, subiendo puntos en el escenario internacional. El FMI calcula que el PIB de China, en dólares, aumentará en 2014 un 151% en comparación con 2007. Su capacidad para sortear y ganar la crisis, la presencia de Hu Jintao en la ONU, la visita de noviembre de Obama, su protagonismo en la cumbre de Copenhague, etc., dan cuenta de ese inicio de otro tiempo en el que deberá asumir mayores responsabilidades, si bien portando un pesado lastre. No obstante, su papel a nivel global dependerá del éxito de su modelo interior y ahí, pese a los destellos, las carencias y sombras no son pocas.

Las desigualdades entre los diferentes estratos sociales y entre el campo y la ciudad (en ingresos y en servicios) no han dejado de cre-

¹ ANSEA esta integrada por : Birmania, Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

cer en los últimos años, hasta el punto de que la Academia de Ciencias Sociales de China ha advertido en un reciente informe que peligra seriamente la estabilidad y la prosperidad del país ya que la inmensa población rural, aun mayoritaria, posee apenas una mínima parte de la riqueza social, circunstancia que la inhabilita para convertirse en un dinamizador del consumo y generadora de altas tasas de crecimiento que, de seguir así las cosas, podrían tener también los años contados.

La crisis se ha traducido no solo en despidos de varios millones de trabajadores sino en crecientes dificultades para generar nuevas oportunidades de empleo en las ciudades, si bien, oficialmente, la desocupación no alcanza el 5%, cifra a la que pocos dan crédito. Los conflictos sociales, cada vez más extendidos y radicalizados (con linchamientos, ocupaciones de fábricas o serios disturbios), lejos de ser anecdóticos, constituyen una seria advertencia al gobierno y al PCC de que la armonía predicada por el presidente Hu Jintao no puede implantarse con la simple remoción de los funcionarios incompetentes, una mejor capacitación de la policía para enfrentarse a los manifestantes ni limitarse a un simple juego de palabras sino que requiere la garantía efectiva de una elemental justicia social. La persecución de la corrupción, nuevamente intensificada en el último año, o la lucha contra la criminalidad, pese a la espectacularidad que ha rodeado su puesta en escena, no han podido disimular las muestras de insatisfacción.

Los esfuerzos en materia de seguridad laboral, de mejora del acceso a servicios públicos básicos como la salud o la educación, la debilidad de un sistema de pensiones que margina a la inmensa mayoría de la población rural (los mayores de 60 años representan el 12% de la población china) son dimensiones de un problema al que el gobierno chino responde pero insuficientemente y denotan dificultades serias que relativizan su capacidad para desempeñar, a nivel global, cualquier tipo de liderazgo sustancial.

En lo que respecta al medio ambiente, al ya mayor mercado de automóviles del mundo le cuesta aceptar la moderación de su desarrollo en aras de contribuir en mayor medida al saneamiento global. Pero las consecuencias (en forma de erosión, contaminación, sequía, etc., e igualmente en daños a la salud humana) y los conflictos derivados de tal proceder (con movilizaciones sociales en progresión) aumentan en China a una velocidad de vértigo.

Los desequilibrios en el desarrollo económico y social, ha señalado la oficial Academia de Ciencias Sociales, es el mayor desafío que enfrenta China. Sin más audacia y empeño en la reducción de las diferencias entre las zonas urbanas y rurales, a nivel interregional y entre las distintas capas sociales, la estabilidad peligra seriamente.

Los desequilibrios en el desarrollo económico y social es el mayor desafío que enfrenta China, en particular la reducción de las diferencias entre zonas urbanas y rurales

El gobierno chino sigue deslumbrando a los países desarrollados de Occidente con el esplendor de unas cifras macroeconómicas que contrastan con sus pobres resultados. No obstante, estas esconden un sinfín de graves problemas estructurales y sociales que de no atacarse adecuadamente y con urgencia pueden dar al traste con la desigual bonanza generada por la reforma en las tres últimas décadas.

En tales condiciones, ¿puede China aspirar a qué nivel de implicación en la gobernanza global? ¿tiene ambiciones?, ¿tiene necesidad?, ¿tiene autoridad? En lo estrictamente económico, es verdad que a China le interesa un orden no tan dependiente de Estados Unidos. Primero, y sobre todo, por el dólar, que le hace depender en exceso de su estabilidad y del futuro económico de Washington. China no acaba de fiarse de las promesas y buenas palabras de Estados Unidos. Y en su caso no habla por hablar. Así lo han demostrado sus pasos en el BRIC², en el entorno asiático o con sugerencias concretas en el FMI o en acuerdos bilaterales que autorizan los intercambios en moneda nacional o en yuanes, o aumentando la influencia de la moneda china en Hong Kong. A finales de septiembre de 2009, ponía en circulación bonos del tesoro en yuanes, por primera vez en su historia. La potencia financiera de China se hace cada vez más evidente para todos. No quiere esto decir que se vaya a producir un cambio inminente, y menos en tanto no liberalice el curso del yuan, que no está en la agenda, ya que sigue considerando este control y la negativa a una convertibilidad total como un cordón sanitario que le protege de las turbulencias exteriores.

En la cumbre del BRIC celebrada en junio de 2009 en Yekaterimburgo, los cuatro grandes países emergentes, cuya mayor ventaja reside en que se complementan mutuamente y no rivalizan desde el punto de vista económico, apostaron por la cooperación para forjar una alianza que le permita ejercer una influencia global. Unidos por su crecimiento e interés en crear un nuevo orden político y económico mundial, pueden desempeñar un papel clave en la reforma de la estructura económica global.

Hoy China es el país que más subrepresentado está en el FMI. El 20 de octubre de 2009 se anunciaba que el vicepresidente del Banco de China, Zhu Min, podría pasar a desempeñar funciones en el FMI como vicepresidente. Según lo decidido por el G-20 en septiembre, antes de 2011 debe producirse un reajuste de la representación en favor de los países emergentes. China tiene un 3,7% de derechos de voto, frente al 4,9% de Francia, por ejemplo, a pesar de que China tiene una economía 1,5 veces más grande. En el Banco Mundial, desde principios de 2008, un chino, Lin Yifu, se convirtió en el primer economista jefe procedente de un país en desarrollo. Esa conjunción

² BRIC se refiere a Brasil, Rusia, India y China.

de procesos desatará fricciones, como ocurre ya en otros campos, con un resultado incierto.

¿Y en lo político-estratégico? Nos movemos en dos hipótesis. Según la primera, atendiendo a la tradición cultural, a China le preocupa especialmente desarrollarse y modernizarse, preservando su especificidad y descartando cualquier vocación mesiánica o de injerencia en asuntos internos de otros países. Según otra, esta visión, básicamente correcta desde el punto de vista histórico, presenta una quiebra esencial ya que se corresponde con un orden internacional en el cual la China de las dinastías imperiales vivía aislada del mundo exterior y sin necesitar prácticamente nada de él. Pero el mundo del siglo XXI es sustancialmente diferente y ello explica la trascendencia de la ruptura histórica promovida por Deng Xiaoping con el proceso de apertura iniciado en 1978.

La China de hoy es el segundo consumidor de petróleo del mundo con más de ocho millones de barriles diarios (contra 18 millones de Estados Unidos). Según informaciones del Consejo Nacional de Energía de China, en el año 2009, la producción de petróleo crudo ascendió a 189 millones toneladas, y el petróleo crudo de importación neta fue de 199 millones de toneladas. Según esta estadística, en términos de petróleo crudo, China depende del exterior en un 51,3%. Consciente de su cada vez mayor dependencia de las importaciones de todo tipo de recursos, utiliza su poder financiero para dar un impulso a sus ambiciones en todo el orbe (ya sea en Sudán, Irán, Angola, pero también en Brasil, México, Venezuela, o Asia central). El poder financiero le sirve para aumentar su influencia estratégica: se aprovisiona, consolida posiciones diplomáticas y promueve a sus empresas. Y aunque se le acuse de falta de ética, Occidente no está en condiciones de dar muchas lecciones. Sus capitales y técnicas ayudan en la agricultura o infraestructuras, que los occidentales han dejado de lado hace tiempo.

Sus grandes inversiones en países en desarrollo impulsan la industrialización, no siempre bien avenida, y generan nuevos mercados de demanda de productos chinos. África es muy importante en este sentido, especialmente por las oportunidades que le brinda el acceso a fuentes de energía y materias primas. Pero también en otros ámbitos: China discute con el BM el traslado de fábricas a este continente para desarrollar su potencial industrial, un proceso inseparable del debate existente en China acerca del destino de sus enormes reservas de divisas, ganando fuerza la idea de canalizar parte de ellas a los BRIC y otros países en desarrollo no solo para multiplicar el control de las materias primas sino para generar un nuevo ciclo de desarrollo y comercio con el mundo emergente. Algunos economistas chinos sugieren una especie de plan Marshal de 500.000 millones de dólares a invertir en América Latina, Asia y África para crear



esa nueva espiral de demanda de productos chinos que aliente otra fase de impulso.

Ya en 2008, China se había convertido en uno de los principales socios comerciales de América Latina. En ese año, el comercio entre las dos regiones superó los 140 mil millones de dólares. En 2009, China se ha convertido en el mayor socio comercial de Brasil, la principal economía de la región, y también de Chile. Esto no solo ocurre en esta región: en 2009, China se ha convertido en el mayor socio comercial de África del Sur o de India, solo por mencionar otros continentes y países de considerable relevancia.

El poder financiero de China se ha convertido así en uno de los factores estructuradores de su política exterior, en buena medida para satisfacer la necesidad de recursos, comprando activos en todos los rincones del globo, favoreciendo la implantación de sus empresas y haciendo de su capacidad económica el principal baluarte para afirmar su influencia estratégica. La Corporación de Inversión de China, el fondo soberano del país, dotado con 200.000 millones de dólares y establecido en 2007, intensificó su inversión en el exterior a partir del segundo trimestre de 2009, cuando el mercado financiero empezó a estabilizarse, invirtiendo más de la mitad de sus fondos. En Asia preocupa que se utilice ese poder para satisfacer ambiciones hegemónicas.

Los intereses de China, pues, pese a la imperiosa necesidad de inmersión interna para superar tantos y tan graves desequilibrios que la acechan, van más allá de sus fronteras y ello le exigirá la adopción de ciertas precauciones, abriendo también importantes incertidumbres. Hoy día, la modernización de sus ejércitos, lejos aún de las capacidades militares de Estados Unidos, prestan atención a la Armada, pero también contemplan ya la construcción de transportes que permitirán el traslado de efectivos a largas distancias. ¿Que hará China cuando sus miles de trabajadores desplazados en cualquier país africano con un gobierno débil e incapaz de protegerles se vean inmersos en un conflicto y peligren sus vidas? ¿Se quedará de brazos cruzados? ¿Podrá seguir construyendo sus alianzas sobre la base de la no ingerencia en los asuntos internos o articulará fórmulas — que hoy formalmente descarta— de presencia más incisiva? Para afrontar las turbulencias en sus alrededores (Afganistán, Pakistán, Corea del Norte, etc.), Beijing reivindica ya capacidades para defender, promover y conducir la seguridad y la estabilidad. La “ingeniería estratégica” china contempla instrumentos diversos para estabilizar el entorno, incluyendo aspectos políticos, militares, diplomáticos y económicos. Solo así podrá considerarse siquiera una potencia regional.

En este sentido, la mejora de sus medios militares ha proseguido en los últimos años a marchas forzadas. China ha enviado barcos de

El poder financiero de China se ha convertido así en uno de los factores estructuradores de su política exterior, en buena medida para satisfacer la necesidad de recursos

guerra a aguas de Somalia en diciembre de 2008, una acción sin precedentes, para proteger a barcos mercantes. Y pese a los desmentidos de las autoridades civiles, sus oficiales castrenses apuestan por una modernización de la defensa acorde con las dimensiones de una gran potencia, como ha reconocido el general Xu Qiliang cuando con motivo de las celebraciones del sexagésimo aniversario de la fundación de la fuerza aérea, reconoció lo inevitable de la competencia militar en el aire y en el espacio. Las dificultades de comprensión entre Estados Unidos y China en el orden militar constituyen una seria hipoteca para la gobernanza global.

Una mayor presencia e implicación internacional también requiere de medios de comunicación globales, una complementariedad indispensable a la que China concede cada vez más importancia. De ahí el lanzamiento de nuevos canales de TV (en inglés, francés, español, ruso o árabe) o la generosidad demostrada con la promoción de Institutos Confucio (hay 282 Institutos Confucio en 88 países y regiones y más de 40 millones de extranjeros aprenden chino), entre otros. La campaña “made in China” puesta en marcha a través de la CNN, ha evidenciado la intención de corregir el déficit de comunicación de China con el mundo, asegurando su prestigio y evitando las muestras de hostilidad exterior al hacer co-partícipes de su crecimiento a todo el orbe: producido en China, pero subrayando la colaboración recibida de las principales firmas internacionales.

Cabe señalar que esa activa y diversificada relación con el exterior se complementa con una intransigencia furibunda en la defensa de lo que considera sus intereses vitales, definidos a modo de fronteras infranqueables frente a hipotéticas concesiones. Los vagos resultados de la cumbre de Copenhague, haciendo valer su agenda de prioridades y rechazando la asunción de compromisos de obligado cumplimiento, ya sea en forma de reducciones o de verificaciones, constituyen un serio indicio. La firmeza china, sustentada genéricamente en el auge de los sentimientos nacionalistas, se crece con la innegable mejora de la economía, pero tiene como norte esencial la defensa irrenunciable de un sistema político que multiplica los signos de desconfianza en su entendimiento con los países más desarrollados de Occidente. La red de fieles aliados que China ha venido construyendo en estos años con el impulso de una diplomacia pragmática y eficaz puede tener pronto consecuencias efectivas en el devenir de los principales organismos mundiales, y juega a la contra de las estrategias occidentales necesariamente abocadas a definir una difícil política común en este orden.

Todo ello da cuenta de la yuxtaposición de numerosas complejidades que no le será fácil resolver y que pueden provocar muchos quebraderos de cabeza, a China y a todos, sin descartar, pese a la balsámica relación con Estados Unidos anunciada por Obama, una

agravación de las tensiones que lastre seriamente la recomposición del orden mundial. Si bien no cabe desprestigiar sin más la importancia que China otorga a la soberanía nacional, producto también de circunstancias históricas a las que Occidente no es ajeno, urgen indicios disipadores de las inquietudes que impiden el ejercicio de un aceptable liderazgo moral, ya hablemos, por ejemplo, de derechos humanos o de facilitación de pactos contra el cambio climático. Por desgracia, triunfalismo conservador a un lado y presiones no siempre inocentes a otro es la peor de las combinaciones posibles para advertir tendencias positivas.

¿G-20 o G-2?

La implicación de China en la gobernanza global guarda una estrecha relación con la evolución del binomio cooperación-conflicto con Estados Unidos, un aspecto clave donde la rivalidad estratégica se combina con una agenda inmediata en la que proliferan las diferencias concretas, muy especialmente en el orden comercial. Ya en febrero de 2009, Hillary Clinton anticipó a Beijing el deseo estadounidense de avanzar hacia un entendimiento compartido sobre los principales temas globales. No obstante, dicha voluntad contrasta con otras medidas que evidencian la persistencia de la desconfianza recíproca (en la militarización del espacio, en la identificación de las causas y formas de lucha contra el terrorismo, la política de alianzas de las democracias de Asia con vistas a “cercar” a China, etc.). Del lado oriental, China reclama a Estados Unidos respeto absoluto de su sistema, territorio y estabilidad.

En el orden estrictamente comercial, todo indica que en los próximos años, en buena medida a consecuencia de la crisis, pueden primar más los desacuerdos que el entendimiento. La redefinición de sus relaciones, escenificada durante la visita de Barack Obama a Shanghai y Beijing en noviembre de 2009, toma buena cuenta de que China y Estados Unidos son mutuamente su segundo socio comercial y que su volumen de intercambio comercial ha aumentado 130 veces en los últimos 30 años. Esa interdependencia mutua restringe el impacto de los potenciales conflictos en el ámbito de la seguridad o de la política pero ni mucho menos los anula.

Es evidente que si esta relación bilateral, calificada como la más determinante del siglo XXI, funciona bien, es posible que el G-20, el FMI y otras importantes instituciones mundiales también funcionen mejor. Y del tono de esa relación dependerá igualmente la evolución en muchos temas multilaterales, incluyendo la reforma monetaria internacional, con la que China (junto a Brasil o Rusia) aspira claramente a reducir el poder político y económico de Estados Unidos y

La implicación de China en la gobernanza global guarda una estrecha relación con la evolución del binomio cooperación-conflicto con Estados Unidos

otras potencias aliadas. El desequilibrio existente en cuanto a la soberanía monetaria es una demostración del déficit democrático mundial, asegura China, y su corrección es un proceso inseparable del empuje al multilateralismo, de lo contrario, este será una quimera. En suma, una nueva arquitectura económica mundial difícilmente es posible sin el reemplazo del dólar por una nueva moneda internacional de referencia basada en el modelo de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI. Cabe imaginar una dura oposición de Washington. En ese proceso, China ha comenzado a internacionalizar el yuan, apostando por convertir el renminbi en una moneda competitiva a nivel global.

En China se piensa que una reforma sustancial en este aspecto no es posible por el momento: Estados Unidos tiene el 17% de los derechos de voto del FMI y puede vetar cualquier decisión relevante. Pero la reforma de la estructura interna del FMI, el otorgamiento de más derechos a los países en vías de desarrollo, una mejor distribución de las responsabilidades y de los protagonismos, una supervisión financiera más estricta o un sistema mundial de alerta, son demandas que China, actuando desde una posición claramente diferenciada de los países desarrollados, ya explicitó en la cumbre de Londres del G-20.

Las tensiones comerciales surgidas en el último año se han visto agudizadas por el continuo recurso a las medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos (neumáticos, tubos de acero...). Por mucho que China invite a Washington a considerar estos problemas con una perspectiva estratégica, la presión interna obliga a la Casa Blanca a adoptar medidas que puedan complacer a la opinión pública, expresando Beijing un creciente malestar por una actitud que desprecia sus intereses, viendo como caen en saco roto sus misiones de compra para animar ciertas economías regionales o su empeño en expandir la demanda interna para modificar su modelo de crecimiento y promover unas relaciones más equilibradas con sus principales socios comerciales. La Casa Blanca, con la vista puesta en las elecciones de mitad de mandato de 2010, podría aumentar los golpes comerciales contra China, aplicando amplias sanciones comerciales

En contraposición, el hecho de que China sea un importante acreedor de Estados Unidos, con más de 800.000 millones de dólares en Bonos del Tesoro, sin duda, puede influir en cierta moderación de la tensión y en la búsqueda de salidas negociadas. No obstante, Beijing se ha propuesto reducir progresivamente la posesión de deuda del Tesoro estadounidense con el objeto de diversificar su cartera de inversión en divisa extranjera, si bien con pequeños descensos que rondan el 3%.

Las exigencias de una apreciación significativa del yuan, la moneda china, tampoco parece que puedan atenderse en lo inmediato. Aún sin descartar mejoras en el mecanismo de formación de la tasa de

China ha reivindicado en Copenhague su derecho a proseguir con su fase de industrialización rápida a fin de modernizar sus fuerzas productivas, procurar mayor bienestar a la población y erradicar la pobreza

cambio del yuan, una moneda más fuerte, dicen los economistas chinos y también occidentales como Stiglitz, podría poner en peligro la recuperación económica global, aunque ayudara a paliar el déficit comercial con Estados Unidos sacrificando el poder adquisitivo de los consumidores estadounidenses que ahora se benefician de los bajos precios de los productos chinos. El problema es estructural de la economía estadounidense, y de la debilidad del dólar, dice el primer ministro Wen Jiabao, quien califica de “injustas” las presiones estadounidenses y europeas.

La crisis de 1997-1998 hizo ver a China que no podía liberalizar del todo su moneda (como tenía previsto inicialmente), a riesgo de soportar los ataques destructivos de los especuladores extranjeros. Y no se someterá a presión en materia de política de tasa de cambio. Su internacionalización financiera, como ya se ha dicho, explora otros caminos como los acuerdos para realizar los intercambios en moneda nacional o en yuanes firmados con Argentina, Bielorrusia, Malasia, Indonesia y Corea, también con Hong Kong, estando en agenda, Rusia, Thailandia y Japón, acuerdos que pueden eclipsar, lentamente, el dominio financiero estadounidense.

En la proliferación de armas de destrucción masiva (en el caso de Corea del Norte o de Irán), China se configura como un actor clave a la hora de formular las condenas, cada vez más unánimes, del Consejo de Seguridad de la ONU. Los contactos previos con Estados Unidos forman parte ya del proceso decisorio habitual. Ese acercamiento de posiciones entre ambos contribuye a marcar el criterio de los organismos internacionales en ciertos asuntos.

¿Marginará un hipotético G-2 al G-20? La “Chimérica” no parece ser realista ni tener opciones. Al margen de las asimetrías entre ambos socios y de la importante enjundia de sus asuntos estrictamente bilaterales, China rechaza de plano esta posibilidad, asegurando que es aun un país en vías de desarrollo, con una gran población y que le queda mucho para modernizarse. No se alineará, ni ahora ni en el futuro, con ningún país o bloque, ha reiterado el primer ministro Wen Jiabao. Los asuntos globales deben ser decididos por todos. La apuesta es el multilateralismo. Ciertamente que el Diálogo Económico y Estratégico, expresión de una relación más cooperativa y de una concepción amplia de sus vínculos, pudiera considerarse una especie de G-2 ya que no solo se tratan asuntos bilaterales en él, pero a lo más que puede aspirar – que no es poco- es a pilotar la transición entre el G-8 y el G-20. Una mayor responsabilidad ataría demasiado a China quien no da muestras de tener gran interés en “dirigir” el mundo. Por otra parte, la hipótesis es inaceptable para Japón, Rusia o la UE.

De esta negativa no debiera derivarse la idea de que China se conforma con un protagonismo exclusivamente reducido a lo economi-

co o que renuncia a desempeñar un papel global, pero en cualquier caso este no estaría orientado a modelar el mundo en función de sus valores o prioridades sino a explicitar el poder suficiente para exigir el respeto a su modelo como expresión de diversidad, reservándose el derecho a marcar los ritmos y tiempos de su evolución. En estas coordenadas, una apuesta alternativa a modo de alianza de países democráticos o de comunidad de valores que pueda llevar a la división del mundo y el surgimiento de una nueva guerra fría no sería aconsejable.

La asunción de responsabilidades globales: el caso del cambio climático

A la espera de lo que ocurra en los encuentros sobre el clima previstos en 2010, el balance de la cumbre de Copenhague ha sido decepcionante. Frente a las presiones para que China aceptara mayores reducciones y las verificaciones externas, esta, al igual que otros países emergentes, ha reivindicado su derecho a proseguir con su fase de industrialización rápida a fin de modernizar sus fuerzas productivas, procurar mayor bienestar a la población y erradicar la pobreza. Mientras China y Estados Unidos coincidieron en señalar que se había producido un “avance significativo”, la mayoría de países pobres, los que menos contaminan, expresaron su decepción. Si el mundo enfrenta una crisis de liderazgo, al menos en este punto Beijing no parece optar al relevo.

China es el mayor emisor de contaminantes del mundo y anunció objetivos específicos para reducir la cantidad liberada de gases. Su autoridad moral, de todos modos, está en entredicho. Continuará aumentando las emisiones, aunque a menor ritmo que antes. Esa es, en síntesis, la esencia de lo prometido en Copenhague. Un objetivo asumido desde la voluntariedad, a modo de concesión a la comunidad internacional en aras del bien común global, pero sin adoptar medidas drásticas que puedan frenar su crecimiento o poner en peligro la estabilidad. Siendo un país en desarrollo, China no está formalmente obligada a limitar sus emisiones, un beneficio al que nunca renunciará.

En Copenhague, negando divergencias con los países en desarrollo, Beijing se puso a la cabeza de este grupo para hacer contrapeso frente a los más desarrollados, evidenciando así la división global real del mundo. Los países desarrollados deben pagar (apoyo financiero y tecnológico) porque el calentamiento global es su responsabilidad: las naciones desarrolladas emitieron el 95% del CO₂ desde que comenzó la Revolución Industrial en el siglo XVIII hasta 1950 y de 1950 a 2000, los países desarrollados fueron responsables del 77%



del total de emisiones mundiales de CO₂. Incluso hoy los países desarrollados están consumiendo más del 70% de la energía del mundo contando con menos de una quinta parte de la población mundial y emiten más de la mitad de los gases generadores del efecto invernadero. Esas son sus cuentas.

A mayores, como es bien sabido, se argumentan otras razones de índole "local": el PIB per cápita de China no alcanza los 4.000 dólares y de acuerdo con los estándares de la ONU aun tiene 150 millones de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza, de ahí que lo primero sea desarrollar la economía y mejorar el bienestar social. Pero reducir emisiones con el predominante papel que tiene el carbón en su economía es harto complejo. Su planteamiento es estratégico y parte del principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas", rechazando cualquier hipótesis de que la prosperidad de los países desarrollados y su nivel de emisiones per capita, muy superior al de los países en desarrollo, pueda justificar el retroceso de las naciones en vías de desarrollo cuyas emisiones son de supervivencia y no de consumo.

Pese a la urgencia e importancia de contener el cambio climático, China opta por trasladar la responsabilidad moral a los países desarrollados, rechazando todo control internacional de sus políticas a este nivel, una exigencia básica de Estados Unidos que demanda un reparto equilibrado de esfuerzos.

La reunión de Copenhague ha evidenciado, en cualquier caso, la conformación de nuevos ejes de decisión a la hora de formar la masa crítica suficiente para adoptar acuerdos que repercutan en la gobernabilidad global. En este sentido, China ha demostrado su capacidad para aglutinar naciones tras de sí y traducirla en demostraciones de poder en un marco institucional concreto. Por añadidura, este nuevo proceder no parece contribuir a mejorar los procesos de decisión sino, por el contrario y por el momento, a agravar las insuficiencias de las actuales instituciones internacionales.

Conclusión

La respuesta china a la nueva situación global se basa en la teoría de la responsabilidad compartida (*gongtong fendan zeren*, 同承担责任) y en la defensa del multilateralismo (*duobianzhuyi*, 多边主义). Los grandes desafíos globales, desde la crisis financiera al clima, la salud, la seguridad alimentaria o los desastres naturales, solo pueden encararse compartiendo responsabilidades. No hay más opción que fortalecer la cooperación de la comunidad internacional, siendo el diálogo y las consultas el camino para resolver las divergencias y

Siendo un país en desarrollo, China no está formalmente obligada a limitar sus emisiones, un beneficio al que nunca renunciará

contradicciones, apostando por un multilateralismo que tenga en cuenta las diferencias de evolución y la desigual capacidad de los respectivos países. Todas las partes deben compartir la responsabilidad, y ese empeño debe traducirse en el fortalecimiento del protagonismo de la ONU.

China ha pasado, en 60 años, de ser un Estado paria a uno de los gigantes del siglo XXI. La razón fundamental radica en el cambio iniciado en los años setenta, con su ingreso en la ONU en 1971 y la adopción de la política de reforma en 1978. Ambos hechos, interno y exterior, son claves para entender la situación actual y comprender el significado de una trayectoria histórica que desde la primera Guerra del Opio (1839) había empujado al país a la periferia del escenario mundial (el PIB de 1949 se correspondía con el de 1890 en virtud de los conflictos vividos). Pese a tan meteórica evolución, quedan aun muchas incertidumbres internas que debe resolver antes de pensar en calificarse de superpotencia.

La relación de China con el mundo ha cambiado mucho. Su apertura al exterior ya no es solo una necesidad de su desarrollo sino que constituye un interés básico del régimen. Esa relación con el exterior pasa hoy por una implicación creciente en los asuntos globales, cuidando mucho de que esa participación no suponga la exigencia de concesiones relativas a unos intereses vitales identificados hoy por el régimen con la supervivencia del sistema político. Además del desarrollo, la seguridad, la integridad territorial y la soberanía son referencias claves de las que no se apeará para acceder a las presiones de los países desarrollados en aras de una implicación mayor en los asuntos globales o en relación a temas espinosos como los derechos humanos o la represión en Tibet o Xinjiang.

Nos encontramos en el inicio del abandono de la estrategia de “perfil bajo” ideada por Deng y que hunde sus raíces en la tradicional modestia confuciana, acorde con sus posibilidades materiales pero también con el deseo preventivo de no llamar esa excesiva atención que precede a la preocupación. Ahora se trata de visibilizar su poder y proactivar su “mundo armonioso”, conduciéndose con la flexibilidad posible, acentuando su perfil mediador en las crisis, su pragmatismo, eludiendo configurarse como un simple opositor. La superación de la pasividad tradicional es una necesidad indispensable para desarrollar una participación más pragmática y responsable en los asuntos globales pero también una exigencia para promover su poder blando y desactivar las teorías que insisten en presentarla como una amenaza.

Su capacidad económica y financiera y su poder político pueden influir de forma importante en un mundo en plena recomposición. La combinación de su creciente autoridad con los intereses económicos

de un Occidente, dividido y sin una política común en esta materia, inclinado a renunciar a la intransigencia en el orden de los valores que dice defender a cambio de beneficios materiales, le permite a China obtener ventajas importantes, con la excusa occidental de que contribuye responsablemente a la solución de litigios como el norcoreano o sudanés. Su peso en ascenso y la escasa tendencia a hacer concesiones bajo presión disuaden a los críticos en el exterior y fortalecen a los conservadores en el interior.

El crecimiento logrado en las tres últimas décadas reafirma la confianza china y su seguridad a la hora de insistir en la inalterabilidad de sus postulados, y el aumento de su influencia global le permite contar con un número creciente de aliados en todos los continentes que ayudan a ofrecer un contrapeso. Pero siendo una gran potencia, ¿podrá seguir siendo amiga y valedora de los pequeños países en desarrollo?

La intensidad con que China defiende sus iniciativas y la posición de sus competidores determinará el grado de inquietud y la respuesta de los países desarrollados. China se moverá con prudencia en el nuevo escenario. Su proceso de integración en la gobernanza global será gradual, como lo ha sido su transformación hasta convertirse en una de las principales potencias económicas del planeta.

Referencias bibliográficas

- Aglietta, Michel & Yves Landry (2007) *La Chine vers la superpuissance*, Económica.
- Artus, Patrick (ed.) (2008) *La Chine*, P.U.F.
- Chen Lichuan, *De la occidentalización a la mundialización. Breve historia de la modernidad china*, en <http://www.world-governance.org/spip.php?mot45&lang=es>
- Domenach, Jean-Luc (2007) *Comprendre la Chine d'aujourd'hui*, Perrin, Coll. Asies.
- Gavalda, Elodie & Laurence Rouvin (eds.) (2007) *La Chine face à la mondialisation*, L'Harmattan.
- Gill, Bates, Rising Star (2007) *China's New Security Diplomacy and Its Implications for the United States*, Washington, D.C., notes, index.
- Hochraich, Diana (2007) *Pourquoi l'Inde et la Chine ne domineront pas le monde de demain Ellipses*.
- Hutton, Will (2007), *The Writing on the Wall: China and the West in the 21st Century*, Little Brown and Company.
- Jacques, Martin (2009), *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, Allen Lane.
- Kirby, William C., Robert S. Ross & Gong Li (eds.) (2007) *Normalization of U.S.-China Relations. An International History*, Cambridge, MA, Harvard East Asian Monograph 254.
- Kurlantzick, Joshua (2007) *Charm Offensive. How China's Soft Power is Transforming the World*, New Haven.

Lam Lai Sing (2007) *The International Environment and China's Twin Models of Development*, Bern.

Lorot, Pascal (2007) *Le siècle de la Chine. Essai sur la nouvelle puissance chinoise*, Choiseul.

Merle, Aurore & Zhang Lun (eds.) (2007) *La Chine en transition. Regards sociologiques*, P.U.F., Cahiers internationaux de sociologie, volume CXXII.

Ríos, Xulio (ed.) (2005) *Política exterior de China*, edicions Bellaterra.

Santabàrbara García, Daniel (2009) *China en la economía internacional. Impacto e implicaciones de la crisis*. En Boletín Económico del ICEX, Diciembre.

Shambaugh, David , Sandschneider, Eberhard & Zhou Hong (eds.) (2007) *China-Europe Relations. Perceptions, Policies and Prospects*, London.

Shirk, Susan L. (2007), *China : Fragile Superpower. How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*, Oxford.

Wu Guoguang (2007) *China Turns to Multilateralism . Foreign Policy and Regional Security*, London.



La contrarrevolución en Irán y su impacto en la región

Rosa Meneses

Periodista especializada en información sobre Oriente Medio del diario El Mundo



Tres décadas después del advenimiento de la República Islámica, la sociedad iraní se enfrenta hoy a un profundo desafío: redefinir el papel del guía supremo como jefe del Estado absoluto y desacelerar la militarización de la cúpula del poder. Tras las elecciones presidenciales de 2009, el movimiento reformista irrumpió en la escena política con nuevos bríos, recogiendo el testigo de una lucha histórica por un Estado de derecho. Siendo la contestación política más importante que se produce en Irán desde el triunfo de la revolución de Jomeini, en 1979, la llamada “revolución verde” no es, sin embargo, una contrarrevolución. La oposición no pretende abolir el actual sistema, sino devolverlo a su esencia democrática y republicana. Las manifestaciones populares han alterado el orden político interno pero también las dinámicas diplomáticas de la esfera internacional. Además, tienen un gran potencial para ejercer un impacto en los países musulmanes, donde miles de jóvenes e intelectuales se identifican con la aspiración de abrirse al mundo, liberarse de la corrupción de las élites y ejercer sus derechos civiles.

El *momentum* aperturista

El 12 de junio de 2009 los iraníes acudieron a votar un nuevo presidente. El ultraconservador Mahmud Ahmadineyad se presentaba a la reelección. Tenía dos rivales importantes: Mir Husein Musavi, quien fuera el último primer ministro del país antes de que desapareciera el cargo en 1989, y Mehdi Karrubi, político reformista que fue presidente del Parlamento. Ambos eran hijos del sistema y lejos de estar al margen de él, seguían comprometidos desde dentro. Por ejemplo, Musavi, aunque en sus años como primer ministro se había enfrentado al entonces presidente, Ali Jamenei, era desde 1997, miembro del Consejo de Discernimiento.

La campaña estuvo marcada por una amplia movilización social a favor del cambio. Los comicios registraron un alto índice de participación: el 85%, lo que de nuevo presagiaba una victoria de Musavi o, como poco, una reñida segunda ronda. Sin embargo, los resultados facilitados por las autoridades dieron como ganador a Ahmadineyad con un 64% de los votos. El anuncio generó una amplia protesta en los sectores reformistas, que sospecharon del extraño incremento de votos de Ahmadineyad con respecto a las pasadas elecciones (Chatham House, 2009). Miles de personas salieron a la calle para denunciar el fraude masivo y apoyar a Musavi, a quien consideraban el legítimo ganador de los comicios. El otro candidato derrotado, Karrubi –que a su vez contaba con el apoyo del ex presidente reformista Mohamad Jatami–, se puso del lado de Musavi, alentando y amplificando un movimiento de protesta que, a medida que pasaban las semanas, iba evolucionando hacia una contestación general por medio de la que se expresaba el descontento hacia un régimen cada vez más restrictivo.

La oposición fue ganando *momentum* y comenzó a adoptar símbolos como el color verde, el color del islam, para ganar legitimidad. La llamada “revolución verde” remitía a la primavera de Praga, a una nueva “revolución de terciopelo”, o –más cerca en el tiempo y en el espacio- a la “revolución de los cedros” de 2005, con la que los libaneses se sacudieron del dominio sirio. Pero también recordaba a otras revoluciones coloristas que los países de la gris era postsoviética vivieron en la primera década de este siglo, como la “revolución naranja” en Ucrania. Muchos expertos afirman que lo que ocurre en Irán es similar a lo que ocurrió en las repúblicas ex soviéticas, recordando que tanto la extinta URSS como la República Islámica son regímenes ideológicos.

Cumpliendo los vaticinios de que Teherán podría convertirse en un nuevo Tiananmen (Meneses, 2009a), las autoridades reprimieron sin vacilaciones las muestras de protesta. Hubo más de 70 muertos (según cifras de la oposición) y arrestos masivos de jóvenes manifes-

La oposición no pretende abolir el actual sistema, sino devolverlo a su esencia democrática y republicana

tantes que sufrieron violaciones y torturas en los centros de detención¹. La prensa reformista fue amordazada: se cerraron medios de comunicación y se detuvo a destacados informadores. Las autoridades prohibieron informar incluso a los periodistas internacionales. Los *basiyi*—la milicia de voluntarios a favor del régimen— se encargaron de reprimir las manifestaciones en las calles y de acosar a los estudiantes que osaban elevar su voz contra el *statu quo*. La violencia del régimen fue brutal. Una joven, Neda Agha Soltan, murió de un disparo en una protesta y se convirtió en el símbolo de una juventud reprimida con medios violentos por pedir a sus líderes un atisbo de democracia. Su imagen agonizando en el suelo dio la vuelta al mundo y se convirtió en icono de la “revolución verde”.

Pese a la brutal represión, el régimen no fue capaz de acallar las protestas. El movimiento, aún así, pareció perder algo de fuerza a medida que avanzaba el otoño y las autoridades apuntaban cada vez más cerca de las cabezas visibles de la oposición. Los colaboradores directos de Karrubi, Musavi y Jatami eran detenidos y juzgados en un proceso masivo. Las autoridades pusieron especial cuidado en no descargar su ira directamente contra los líderes políticos, pues esto dispararía las protestas, pero sí supo limitar su capacidad de movimiento.

Sin embargo, la muerte del gran ayatolá Husein Ali Montazeri—cuyas ideas han inspirado a los reformistas durante décadas— dio un nuevo impulso a la oposición para volver a salir a la calle. Como la muerte de Neda, el fallecimiento de Montazeri (aunque por causas naturales) proporcionó nuevos bríos a los manifestantes (Meneses, 2009d). El día de su funeral, el 20 de diciembre de 2009, y sobre todo la conmemoración de la Ashura², el 27 de diciembre, que coincidió con el séptimo día de duelo por el anciano enturbantado, supusieron una nueva fase para el movimiento, que se extendió por todo el país, a las pequeñas localidades del interior y las principales capitales iraníes, y que ganó adeptos más allá de la juventud urbana.

Durante la conmemoración del 31º aniversario de la proclamación de la República Islámica, el 11 de febrero de 2010, asistimos a un aumento de la represión sin precedentes que consiguió amordazar las protestas en la calle. El masivo despliegue de *basiyi* y la movilización de miles de personas para apoyar los actos oficiales en la plaza Azadi de Teherán impidieron que la oposición desafiara de nuevo al régimen. Karrubi, Musavi y la esposa de éste, la prestigiosa artista Zahra Rahnavard, fueron golpeados. El hijo de Karrubi y sus alle-

¹ Meses más tarde, en enero de 2010, se ejecutó en la horca a dos hombres, detenidos durante las protestas y juzgados. El régimen prometió más ejecuciones.

² La Ashura recuerda la masacre del nieto del profeta Mahoma, Husein, y 72 partidarios en la ciudad iraquí de Kerbala en el año 680, a manos de los omeyas. En la batalla se enfrentaban los aliados del califa Yazid—suníes— y los del hijo de Ali, a quien los chiíes consideran el verdadero sucesor de Mahoma.

La contestación se ha manifestado de múltiples formas, algunas de ellas verdaderamente creativas e imaginativas que han roto los tabúes sociales

gados fueron detenidos. El Gobierno dio un paso más allá y descargó toda su ira directamente contra el liderazgo reformista. No hubo prensa internacional ni los reformistas pudieron apoyarse en internet y las redes sociales como Facebook o Twitter (hasta entonces, una de las claves de su éxito) para difundir imágenes y expresarse. Con el movimiento reformista debilitado en las calles, el régimen se erigió en ganador del último pulso con la oposición. La *línea dura* del guía supremo se ha visto reforzada, pero la crisis política no se limita a las protestas en la calle y los reformistas han llevado su disensión a todos los ámbitos de la sociedad iraní, incluidos el laboral, el económico, el cultural y el artístico. A un año vista, los líderes reformistas instaron a sus simpatizantes a nuevas movilizaciones el 12 de junio de 2010: un test crucial para medir la fuerza de la disidencia iraní frente a la implacable represión del régimen.

De junio a diciembre de 2009, el movimiento opositor fue ganando en amplitud. A los estudiantes burgueses de Teherán y las mujeres se unieron la clase media, que incluye a funcionarios con cierto nivel educativo, los artistas e intelectuales y también los hombres de negocios. Estudiantes, funcionarios y comerciantes ejercieron un papel clave en las protestas que acabaron con la dictadura del sha Reza Pahlevi en 1979. Sin embargo, las manifestaciones prendieron débilmente entre los desheredados. De su habilidad para extenderse a la población más pobre³ dependía su capacidad para provocar respuestas por parte del régimen. Aunque la rebelión política ha sembrado el camino para que en Irán se produzcan cambios importantes, Jamenei sólo reaccionaría si los más humildes se unían a la “revolución verde”. Aunque de momento no ha ocurrido, esto significaría la pérdida de legitimidad del régimen a través de la percepción de que su mensaje de “justicia social” (Taheri, 2009, 318-319) y su promesa de mejorar la vida de los pobres se ha incumplido.

La contestación se ha manifestado de múltiples formas, algunas de ellas verdaderamente creativas. Además del uso innovador de las nuevas tecnologías y de las redes sociales para difundir sus mensajes y contrarrestar la censura, la oposición ha recurrido a imaginativos pronunciamientos que han roto tabúes sociales (Mir-Hosseini, 2009). Esta forma de expresar el disenso que tiene la sociedad iraní muestra hasta qué punto las protestas no están coordinadas y muchas veces se producen como actos individuales. Ello nos lleva a una de las características del movimiento verde: la ausencia de un liderazgo único y concreto. Musavi, Karrubi y Jatami, sometidos a la vigilancia de las autoridades y cuyos medios han sido amordazados, han restringido al máximo sus intervenciones públicas y sólo se pronuncian mediante comunicados difundidos por Internet. Las protestas del Día de

³ Más del 40% de los 70 millones de iraníes viven por debajo del umbral de pobreza, comparado con el 27% existente antes de que Jomeini llegara al poder. La brecha entre ricos y pobres se ha agrandado. El PIB de España es cuatro veces mayor del de Irán.

Jerusalén y las que tuvieron lugar durante la conmemoración de los 30 años de la toma de la embajada de Estados Unidos en Teherán, por ejemplo, fueron organizadas por bloggers, defensores de los derechos humanos o movimientos feministas.

Esta descentralización del liderazgo puede ser una debilidad, ya que es difícil mantener una estrategia sin poseer una dirección clara. También aleja de la calle a Musavi, Karrubi y Jatami. Sin embargo, en las condiciones actuales –frente a la apabullante maquinaria represiva del poder– aparece como un rasgo fortalecedor, pues la eventual detención o muerte de alguno de sus líderes no restaría capacidad de movimiento a la disidencia.

El movimiento verde es, además, una coalición heterogénea que engloba tendencias políticas muy dispares –desde reformistas hasta conservadores pragmáticos, moderados o liberales–. Todas estas facciones ven los problemas de Irán desde prismas muy diferentes, lo que puede hacer variar los objetivos del movimiento a largo plazo. Estas visiones contrapuestas de lo que debe ser el *nuevo Irán* y la desconexión entre la línea política y la población son precisamente los elementos que pueden provocar la disolución del movimiento a largo plazo.

Una revolución sin utopías

Las protestas que han enturbiado los 30 años de Revolución Islámica surgieron de forma espontánea e improvisada. Es cierto que existía un poso de desencanto y que la reelección de Ahmadineyad prendió fuego a los rescoldos del descontento latente entre la población iraní. Sin embargo, si Musavi –el candidato que según todos los pronósticos iba a hacerse con la Presidencia– hubiera ganado las elecciones probablemente no hubiera desafiado el orden político (Clawson, 2010; 5), sino que hubiera intentado resolver la crisis interna y externa mediante ligeros toques y el proceso de cambio hubiera sido más sereno.

El movimiento popular tenía pocas pretensiones al principio y estaba dispuesto a circunscribirse a los estrechos confines dictados por el guía supremo. Sin embargo, una vez en la calle y enfrentados al despotismo de Ali Jamenei, los reformistas comenzaron a agrandar los márgenes de sus reivindicaciones.

Si en sus primeras semanas de vida, la “revolución verde” exigía la revisión del proceso electoral (“¿Dónde está mi voto?” era la principal consigna) y centraba sus críticas en Ahmadineyad y su catastrófica gestión, en los siguientes seis meses las protestas fueron evolucionando hasta volverse más radicales en sus planteamientos y directas en su confrontación contra el régimen. El movimiento sufrió un

proceso gradual hasta apuntar al guía supremo de Irán, el ayatolá Jamenei. Se empezó a desafiar, por tanto, el pilar básico del régimen islámico, la máxima autoridad del Estado hasta entonces protegida por un aura sagrada. La legitimidad de Jamenei ha quedado en entredicho y los gritos de “¡Muerte al dictador!” que a finales de los 70 se dirigían contra el sha Reza Pahlevi volvieron a las calles durante la conmemoración de la Ashura para ser entonados contra el líder supremo. Los manifestantes pronunciaron por primera vez el eslogan “¡Muerte a Jamenei!”. Se abrió la veda para criticar al hasta entonces líder intocable. Explícitamente, los reformistas cuestionan su papel y sus ilimitados poderes.

En el centro del debate sobre la figura del guía supremo está su excesiva concentración de atribuciones. Bajo la égida de Jamenei –el sucesor del imam Ruholá Jomeini a su muerte, en 1989– el régimen iraní se ha militarizado. Lo que es ahora la base sobre la que descansa toda la estructura política de la República Islámica difiere mucho de la arquitectura del *velayat-e-faqih* (el gobierno de los jurisconsultos) construida por Jomeini y el gran ayatolá Ali Husein Montazeri. En las últimas semanas de 2009, algunos sectores de la oposición comenzaron a reclamar una república iraní en vez de una república islámica.

Pese a todo, la “revolución verde” no es una contrarrevolución. El movimiento no pretende abolir el actual sistema sino que su intención es devolverlo a su esencia. Los reformistas –ampliamente secularizados– han legitimado hasta ahora sus reivindicaciones enarbolando los símbolos de la República Islámica –su principal consigna es “¡Alá es grande!”– y remitiéndose a la figura de Jomeini.

El sistema jomeinista, por tanto, no está en cuestión. De hecho, la amplia mayoría de los iraníes respaldan su actual modelo de Estado, según una encuesta independiente elaborada por WorldPublicOpinion.org (Kull, 2009). El debate que plantea la oposición es el de la redefinición de las funciones de las estructuras del Estado y cómo hacerlas más transparentes. Las reivindicaciones no son nuevas y entroncan con el debate que ya surgió durante el primer gobierno postrevolucionario: si hay que dar prioridad al Estado o a la revolución. En esencia, cuál de los componentes del Estado debe primar sobre el otro: el islámico o el republicano. Un debate que provocó muchas bajas políticas: Bani Sadr, el propio gran ayatolá Montazeri, entre otros.

La actual oposición ha entrado ya en la fase de reivindicar el cambio del régimen teocrático por una república democrática. “Lo que es nuevo en este movimiento es que es el primer movimiento democrático de masas de Oriente Medio que es anti-islamista, que no se nutre de ninguna utopía religiosa, que está fundamentado en su núcleo duro sobre una secularización profunda de la sociedad y que busca

*La actual
oposición ha
entrado ya en la
fase de reivindicar
el cambio del
régimen teocrático
por una república
democrática*

no una 'ciudad celestial', sino un Estado de derecho. Ha rehusado la violencia hasta el presente y quiere construir una nueva sociedad sobre las ruinas del islamismo político. Su punta de lanza son los estudiantes (3,5 millones) que forman al menos el 10% de la población adulta del país" (Khosrokhavar, 2010). Otros expertos (Clawson, 2010; 6) han señalado estas peculiaridades poniendo énfasis en que la "revolución verde" es el primer movimiento popular en Irán desde 1870 en el que los clérigos no son los actores centrales.

La exigencia de un Estado de derecho ya se dejaba sentir en la movi-
lización que las mujeres iraníes vienen protagonizando desde hace
años y más intensamente en el primer mandato de Ahmadineyad
con iniciativas como la campaña "Un millón de firmas", que promue-
ve la igualdad de hombres y mujeres ante la ley. El objetivo es cons-
truir un espacio público de equidad a salvo de la rigidez y la censura.
"En la exigencia de la construcción de un 'Estado de Derecho' existe
un deseo de acabar con la tutela permanente que, por definición, sig-
nifica el 'Velayat', al deseo de ser tratados como adultos. De ahí que
las reivindicaciones, incluso las triviales de la juventud, que ha logra-
do una presencia social importante, adquieran inmediatamente un
carácter político. La sociedad busca un Estado de derecho que la pro-
teja de la arbitrariedad y la permita ser tratada como mayor de edad"
(Merinero, 2007: 267).

Estas reivindicaciones *históricas* de la sociedad iraní entroncan con la
actual "revolución verde". En un manifiesto firmado a primeros de
2010 por cinco figuras de la intelectualidad iraní en el exilio⁴, se dibu-
jan las líneas maestras de la reforma del actual sistema. Su más sig-
nificativa visión es la que concierne al papel que en el futuro deberá
ejercer el guía supremo, el puesto que ocupa Jamenei –"el guardián
despótico", como se lo califica en el manifiesto–. Según sugieren, Irán
retendrá la figura del líder de la revolución, pero será sujeta a eleccio-
nes por un tiempo prefijado y perderá su derecho a bloquear las legis-
laciones votadas en el Parlamento a través del Consejo de
Guardianes, así como el privilegio de nombrar al fiscal general del
Estado. Su función se parecería más a la "versión enturbantada del
monarca constitucional" que los demócratas iraníes pintaron cuando
el país ganó su primer Parlamento, en 1906 (The Economist, 2010).
Además, exigen la independencia de la Justicia y la prohibición de que
las fuerzas de seguridad (léase la Guardia Revolucionaria) intervengan
en la política, la economía y la cultura. En este sentido iban también
las últimas declaraciones de Musavi, quien en vísperas del 31º aniver-
sario de la instauración de la República Islámica atacó la "dictadura en
nombre de la religión" y se refirió a su "continua actitud tiránica",

⁴ Se trata de Abdolkarim Soroush, Mohsen Kadivar, Ataollah Mohajerani, Akbar Ganji y Abdolali Bazargan. Todos ellos son destacadas figuras de la disidencia: Soroush es un teólogo reformador conocido como 'el Lutero iraní'; Kadivar es un clérigo discípulo del gran ayatolá Montazeri; Mohajerani es un ex ministro a quien Jamenei despojó de su cargo; Ganji es un periodista disidente que fue encarcelado entre 2000 y 2006; Bazargan es un pensador, hijo del jefe del primer gobierno de la República Islámica.

manifestada en el abuso del poder judicial y legislativo. Musavi expresó lo que muchos intelectuales y disidentes vienen criticando del actual régimen: que las raíces del despotismo en Irán lo emparentan con la era monárquica. “No creo que la revolución haya conseguido sus objetivos”, sentenció.

Contradicción y resistencia en los orígenes de la República Islámica

La “revolución verde” movilizó una gran masa de iraníes a partir de las elecciones presidenciales de 2009, pero en realidad las raíces de esta movilización se entroncan con un movimiento reformista que fluye desde el propio origen de la República Islámica y que es palpable desde 1997. Las reivindicaciones de 2009 reflejan la madurez de la sociedad civil iraní y son la expresión de su voluntad democrática. Como señala la profesora María Jesús Merinero, la dinámica entre religión y política recorre toda la historia de la República Islámica (Merinero, 2007; 28-29). La teoría del *velayat-e-faqih* (el gobierno de los juriconsultos) introducida por Jomeini supone la primacía del liderazgo sobre la *sharia* (ley islámica): es el gobierno quien adquiere preeminencia sobre las leyes del Corán; es el guía supremo, encarnado por una persona cuya autoridad es conferida por sus conocimientos profundos de los fundamentos islámicos, quien vela por la aplicación de la *sharia*. Esta concepción cuasiplatónica de la política (Jatami, 2008) es el origen del debate sobre la dualidad de la República Islámica: por un lado se observa una legitimidad islámica y por otro, una legitimidad democrática.

La muerte de Jomeini en 1989 provocó una crisis institucional. Su delfín, el gran ayatolá Ali Montazeri, fue relegado del *trono* sucesorio entre otras cosas por abandonar un *velayat-e-faqih* que observara los asuntos del Estado sin interferir en ellos y por abogar la total separación entre religión y política. En su lugar, Ali Jamenei fue encumbrado al puesto de guía supremo, pese a no poseer las credenciales necesarias en ese momento. Consciente de su debilidad, comenzó a concentrar poderes, empezando por la supresión del cargo de primer ministro (precisamente Mir Husein Musavi fue el último en ocuparlo) en 1988.

No es extraño que Montazeri –fallecido el pasado 19 de diciembre– haya ejercido como *líder espiritual* de los reformistas desde que fuera relegado de la jefatura del Estado. Su enfrentamiento con Jamenei –más tarde, otro reformista pragmático como Rafsanyani también se enemistaría con él– encarna la lucha de esas dos facciones con visiones contrapuestas sobre el modelo de Estado. En 1997, Jamenei ordenó que Montazeri fuera puesto bajo arresto domiciliario en

La exigencia de un Estado de derecho ya se dejaba sentir en la movilización que las mujeres iraníes vienen protagonizando desde hace años

Qom, el *vaticano* de los chiíes. En 2003, ya bajo la presidencia de Jatami, le fue levantado el castigo, aunque el gran ayatolá decidió permanecer en su aislada residencia. Siguió, sin embargo, criticando “la concentración de poder en una sola persona” (Meneses, 2009c) y demandando la reforma de la Constitución –que él mismo había ayudado a redactar– para limitar las prerrogativas del guía supremo.

En la última mitad de 2009, redobló sus esfuerzos críticos y se alineó con la “revolución verde”, lanzando una *fatwa*⁵ que rechazaba los resultados de las elecciones. “Cualquier sistema político basado en la fuerza, la opresión, el cambio de los votos del pueblo, el asesinato, los cierres, los arrestos y el uso de torturas medievales y estalinistas, la represión, la censura de periódicos, la interrupción de los medios de comunicación de masas, el encarcelamiento de los intelectuales y la élite de la sociedad por falsas razones forzándoles a realizar falsas confesiones en prisión es ilegítimo y está condenado”, afirmó (Clawson, 2010).

Después de tres décadas de revolución jomeinista, en los últimos tiempos ha cundido el desencanto. La sociedad está acuciada por una grave crisis económica. Desde los tiempos de la guerra contra Irak (1980-1988), la población sufre el racionamiento de comida y gasolina. La ideologización del régimen y su retórica contra el enemigo muestran signos de fatiga entre los iraníes. Pese a los momentos de esperanza que propició la presidencia de Jatami (incluso si sus reformas se vieron boicoteadas por Jamenei), la crisis interna de la República Islámica se vio agudizada con las elecciones de 2005 y su giro involucionista. La llegada al poder de los ultraconservadores ha supuesto grandes recortes a las libertades públicas. “Es en esta situación de crisis política, económica, social y cultural –iniciada en los años 90– en la que emerge el movimiento postislamista” (Merinero, 2007; p. 31).

Por tanto, la actual “revolución verde” bebe de las ideas fuertemente implantadas sobre democracia y reformas económicas que definen la política iraní de estos años. Las protestas más o menos masivas han ido aflorando durante todo este tiempo, si bien las manifestaciones de 2009 son las únicas que parecen haber superado los duros obstáculos impuestos por el régimen. Si en el movimiento que surgió en los noventa –bajo el mandato de Jatami–, los manifestantes en la calle nunca excedieron los 100.000, las protestas postelectorales de 2009 fueron seguidas por más de tres millones de personas, según manifestó en su momento el alcalde de Teherán, Mohammad Baqer Qalibaf.

5 Decreto religioso. Los ayatolás tienen la facultad de emitir *fatwas*.

Las propias contradicciones sobre las que se yergue la República Islámica –una teocracia que coexiste con prácticas semidemocráticas y una cultura moderna y secularizada de clase media que convive con un pueblo que aún confía en Jomeini y su legado (Nasr, 2006; 212)– hacen posible los resquicios por los que fluctúa el movimiento reformista. La paradoja de la sociedad iraní es que las ideas de modernidad son tan fuertes como las de tradición y conservadurismo.

Por otro lado, la propia esencia del chiísmo, la rama del islam mayoritaria en Irán, ha ido conformando el actual sistema reinante en el país. Desde que los tiempos de la dinastía safávida, la jerarquía religiosa chií ha formado parte del sistema del Estado. Como sucesores del duodécimo imam, los ulemas chiíes siempre han gozado de un estatus espiritual entre los creyentes, algo que sus homólogos suníes no han tenido. Los ulemas suníes son funcionarios religiosos, versados en teología, pero no muy diferentes del resto de la comunidad de creyentes. Los chiíes, reverencian a sus sabios no sólo por su conocimiento sino por su vínculo con el duodécimo imam, al que representan en la Tierra (Nasr, 2006; 63-80). Los ulemas chiíes son primordialmente juristas que interpretan las leyes coránicas, pero también atienden los asuntos espirituales amén de las necesidades políticas y sociales de la comunidad.

La paradoja de la sociedad iraní es que las ideas de modernidad son tan fuertes como las de tradición y conservadurismo

El golpe silencioso de la Guardia Revolucionaria

Más que una revolución aperturista, lo que en realidad se ha producido en Irán este último año es la manifestación de un golpe de Estado silencioso de la Guardia Revolucionaria. Jamenei, pues, no es más que el *rehén* político de este cuerpo militar. Un estudio del *think tank* estadounidense RAND evidencia que el ejército ideológico del régimen ha ganado terreno político en los últimos años. “En el último decenio, los Guardianes de la Revolución han obtenido la primacía utilizando como palanca política y económica el acento puesto cada vez más en las cuestiones de seguridad”, subraya el análisis. Este es, pues, el mayor cambio que ha vivido Irán en los últimos años. Cambio que se refuerza a medida que el régimen depende de los *Pasdarán* para reprimir la disidencia.

Los *Pasdarán* (en farsi, guardia) son una organización militar creada por el ayatolá Jomeini poco después de su ascenso al poder en 1979. Desde su fundación como garante de la Revolución Islámica ha evolucionado hasta convertirse en una fuerza con influencia no sólo política, sino económica y social. Como estamento armado, es la élite militar iraní: cuenta con 125.000 hombres, principalmente tropas de tierra aunque también navales. En tamaño, sólo está por debajo del Ejército regular (Artesh), que recibe menos recursos que los

Guardias. De los *Pasdarán* dependen los *Basiyi*, la fuerza paramilitar creada como milicia popular fuertemente ideologizada.

Los *Pasdarán* han diversificado sus posesiones en el sector económico: poseen industrias estratégicas y servicios comerciales que van desde el sector energético hasta la manufactura de vehículos o empresas farmacéuticas. Sus tentáculos se extienden a través de medios de comunicación (webs y periódicos), organizaciones de ayuda humanitaria, desarrollo de infraestructuras rurales, universidades y sindicatos estudiantiles. Su pujanza económica se materializa en cuentas en Suiza y chalés de lujo en la costa del Caspio.

Marginada durante la presidencia de Ali Akbar Hashemi Rafsanyani (1989-1997), la Guardia Revolucionaria emergió como fuerza política durante la era de Mohamad Jatami (1997-2005), como aliada de los conservadores en su lucha por desplazar a los reformistas del poder. A partir de 2005, su presencia comienza a ser particularmente poderosa en el sistema político iraní. Las semillas de este golpe silencioso fueron plantadas con la elección de Ahmadineyad, que contó con el apoyo de los Guardias. La base de sus seguidores está apuntalada por los miembros más humildes de los *basiyi*. El desencanto con el estilo de gobernar de los clérigos había ido en aumento y la razón principal estriba en la elevada corrupción. Mientras para los jóvenes urbanos –políticamente muy activos– el clero representa la rigidez del sistema islámico, para las clases rurales más humildes los mulás son la cara misma de la corrupción: lo que traducido al mundo material significa escuelas sin construir, carreteras sin asfaltar y promesas de desarrollo en saco roto.

Esta hostilidad afloró en la carrera presidencial de hace cinco años y tomó la forma de derrota para el ex presidente Rafsanyani, un influyente y adinerado clérigo recordado por sus inacabables casos de nepotismo y corrupción. Ahmadineyad, antiguo alcalde de Teherán sin credenciales religiosas y ex oficial de la Guardia Revolucionaria, fue aupado al poder con el apoyo de los *Pasdarán* y del propio ayatolá Jamenei. El nuevo presidente apuntaló su *trono* promocionando a sus compañeros de armas: 14 de los 21 ministros de su primer Ejecutivo habían pertenecido a los *Pasdarán* o los *basiyi* (Pletka y Alfoneh, 2009). Además, muchos parlamentarios y miembros de la administración local y regional proceden también de las filas de los Guardias Revolucionarios. Desde esta atalaya, la Guardia Revolucionaria fue extendiendo su influencia posicionando a sus miembros en los gobiernos provinciales, los medios de comunicación, la cultura, los negocios... Comenzó una gradual militarización de todas las esferas del poder que se confirma con la polémica reelección de Ahmadineyad en 2009. En el actual Gobierno, el ministro de Defensa, Ahmad Vahidi, el de Inteligencia, Hayder Moslehi, y el de Interior, Mostafa Mohammad Najar, son antiguos oficiales de los *Pasdarán*.

El poder represivo del régimen se ha revelado brutal, evidenciando el giro del régimen hacia su militarización

Desde las primeras manifestaciones masivas de 2009, las autoridades han hecho gala de toda su fuerza política y física para acallar las protestas, utilizando a los *basiyi* como brazo ejecutor. El poder represivo del régimen se ha revelado brutal, evidenciando el giro del régimen hacia su militarización. “En el cambio más dramático desde la revolución de 1979, Irán ha evolucionado desde el Estado teocrático hasta la dictadura militar” (Pletka y Alfoneh, 2009).

La Guardia Revolucionaria está en condiciones ahora de convertirse en un contrapoder para el propio líder supremo. Algunos analistas afirman que eso ya ha ocurrido y que el ayatolá no es más que un prisionero de la Guardia Revolucionaria (Bozorgmehr y Khalaf, 2009). El desafío de la disidencia le ha hecho más dependiente de los *Pasdaran*. Es el propio Jamenei quien se encuentra en una encrucijada: o su régimen sale fortalecido o es el principio del fin de su poder ilimitado. Una represión continua recalará abiertamente en un régimen dictatorial militar, mientras que un acuerdo con la oposición sobre sus demandas podría generar un gobierno semidemocrático. Jamenei, ha logrado mantenerse dos décadas como líder incuestionable y es ahora, en la etapa final de su mandato, cuando empieza a ser cada vez más incómodo. Sin embargo, nada de esto significa que el ayatolá esté a punto de caer. Mientras ninguna de las instituciones de peso le retire su apoyo, éste sobrevivirá.

Desde que emergió el movimiento verde, el Gobierno iraní se encuentra inmerso en una parálisis política, agravada también por las luchas internas. Los actores principales del sistema de poder han visto erosionada su autoridad a expensas de la Guardia Revolucionaria. Con Jamenei y Ahmadineyad fuertemente cuestionados, los clérigos y los tecnócratas han minimizado su presencia política en el aparato del Estado. Los *Pasdaran* se revelan como la fuerza más efectiva.

Reconciliación y debate sucesorio: escenarios

La “revolución verde” ha seguido mostrando sus diferentes caras a medida que pasa el tiempo. No está claro hasta qué punto los líderes reformistas están coordinados y comparten una misma visión (Slackman, 2010). Además, la evolución ideológica de sus líderes evidencia cada vez más su alejamiento de la calle. Mientras los actos de protesta se radicalizaban, Karrubi y Jatami fueron adoptando un tono cada vez más conciliador y pragmático, quizás para ahorrar torturas a sus bases, que sufren una fuerte represión, mientras que Musavi siguió empleando una retórica más dura, hablando abiertamente de “dictadura” y “régimen tiránico”. A finales de enero de 2010, Karrubi y Jatami reconocieron explícitamente a Mahmud Ahmadineyad como jefe del Gobierno. Aunque manifestaron que siguen atribuyendo su reelección

al fraude electoral, entre sus reivindicaciones ya no está la de exigir la celebración de nuevas elecciones. Esta solución es muy improbable, pasado ya tanto tiempo. Esta solución se volvió muy improbable, a medida que pasaron los meses.

Este nuevo giro sigue las directrices ya marcadas por Musavi, quien coincidiendo con la entrada de 2010 ofreció a Jamenei un plan de cinco puntos para resolver la crisis política. Según Musavi, la confrontación quedaría resuelta si Ahmadineyad aceptaba la responsabilidad de sus actos ante el Parlamento y la nación y dejaba de esconderse bajo el ala del guía supremo. Exigía, eso sí, una ley electoral que posibilitara la organización de futuros comicios de forma libre y equitativa. También pedía la liberación de los prisioneros políticos y su rehabilitación en la sociedad, la libertad de prensa y la reapertura de los periódicos cerrados y el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, en especial, del artículo 27 de la Constitución, que les otorga el derecho a manifestarse.

La oferta de diálogo de los líderes reformistas al régimen refleja su voluntad de discutir sobre unas nuevas reglas del juego en la República Islámica, dentro de los márgenes permitidos por su legislación. Esta vocación conciliadora explica que hayan tendido la mano a Jamenei dejando de cuestionar a Ahmadineyad –quien se ha ido alejando del primer plano político– y dirijan sus críticas a otros líderes ultraconservadores que dirigen los hilos del poder entre bambalinas, como el ayatolá Mesbah Yazdi, el gurú de Ahmadineyad. Es el caso también del ayatolá Ahmad Jannati, un clérigo reaccionario que preside el Consejo de Guardianes, el órgano que se encarga de dar el visto bueno a los que podrán ser candidatos en las elecciones nacionales. Si realmente se reforma la ley electoral, como incluye la propuesta de Musavi, sin duda el funcionamiento de esta institución sería muy diferente del que ahora es⁶.

Centrar la atención en líderes como Jannati permite dar la oportunidad a Jamenei de colocarse de nuevo como árbitro político entre reformistas y partidarios de la línea dura del régimen. Una base de reconciliación implicaría que Jamenei acepte que Ahmadineyad no termine su segundo mandato –podría contemplarse la vía de que se le plantee al presidente un voto de no confianza en el Parlamento–, según proponen los aperturistas (Bozorgmehr, 2010).

Aunque las esferas del poder aún permanecen inmóviles a los esfuerzos de reconciliación, algunas figuras conservadoras ya han empezado a moverse en este escenario. Está por ver cómo el régimen supera la parálisis interna en la que está inmerso. Es patente su división, con dos expo-

⁶ Bajo el último periodo de la Presidencia de Jatami y con Karrubi como presidente del Parlamento, se intentó, sin éxito, aprobar una ley que limitara la capacidad de vetar a los candidatos electorales del Consejo de los Guardianes de la Constitución, también llamado Consejo de Discernimiento.

La oferta de diálogo de los líderes reformistas al régimen refleja su voluntad de discutir sobre unas nuevas reglas del juego en la República Islámica, dentro de los márgenes permitidos por su legislación

nentes claros: por un lado, el enfrentamiento Rafsanyani-Jamenei y, por otro, el distanciamiento entre Ahmadineyad y la facción del presidente del Parlamento, Ali Lariyani. Tampoco está claro cuál puede ser la reacción a una negociación que tomarán las bases reformistas, que creen que la raíz del problema no es Ahmadineyad, sino el propio Jamenei y su concepción del *velayat-e-faqih*, ni cómo afectará a la unidad del movimiento. En todo caso, la oportunidad de revisar el papel del guía supremo como jefe del Estado vendrá, en un escenario contemplado a largo plazo, cuando se renueve el debate sucesorio. La salud de Jamenei, de 71 años, presenta ya los achaques propios de su edad e incluso a finales de 2009 corrió el rumor de que había muerto. No obstante, su muerte presentaría la oportunidad a la élite *Pasdarán* para apuntalar su primacía institucional y erosionar a sus rivales (VV.AA., 2009). El camino para conseguirlo es influir en el nombramiento de un guía supremo que garantice un punto de amarre a la Guardia Revolucionaria sin que se produzca una evidente ruptura en la Constitución.

Otro escenario dentro de la sucesión del guía supremo que contemplan los expertos de la RAND es el nombramiento de un líder de la Revolución no clérigo que –sin abandonar los preceptos del islamismo– ponga énfasis en la competencia tecnocrática y el progreso económico. Aunque eso equivaldría a un proceso de reforma sin precedentes en los ámbitos de la República Islámica. En otras palabras, el fin del *velayat-e-faqih* tal y como lo entiende Jamenei o quizás una institución emparentada con la que dibujaron Montazeri y los reformistas.

Una tercera vía vendría marcada por la creciente preocupación por la rigidez del régimen de los ultraconservadores y por la sangrante corrupción de los clérigos. Contemplaría la asunción del poder por parte de la propia Guardia Revolucionaria –adoptando quizá el modelo turco– con la promesa de limpiar la política y mejorar la economía. Más allá de todas estas conjeturas, las propias dinámicas de la sociedad iraní serán las que marquen el proceso a seguir.

Lo que es seguro es que la República Islámica sobrevivirá a las protestas postelectorales, aunque algunos expertos consideran que Irán está entrando en una situación prerrevolucionaria similar a la de 1978 (Clawson, 2010; p. 15). Sin embargo, para que se den las condiciones de un cambio de régimen han de confluir varios elementos: la pérdida de legitimidad del régimen, una ruptura importante en el seno del *establishment*, la emergencia de fuentes de autoridad moral alternativas y el rechazo de las fuerzas de seguridad de enfrentarse al pueblo para defender el sistema (Taheri, 2009; pp. 318-330). Algunas de estas precondiciones existen, pero es difícil saber cómo evolucionarán los acontecimientos⁷.

⁷ Cualquier pronóstico sólo será eso: expertos en varias regiones no han previsto una revolución de forma precisa en los últimos 200 años. Regímenes que se esperaba que fueran a colapsarse (Cuba, Corea del Norte) no lo han hecho y por el contrario no se han sabido pronosticar otros cambios dramáticos (como ocurrió con el estallido de la guerra civil libanesa o la caída del Muro de Berlín).

La dificultad estriba en las propias contradicciones del país, donde elementos semidemocráticos conviven con rasgos autocráticos. No obstante, sería posible una solución negociada si se produjera un compromiso entre la élite en el poder y las fuerzas de la oposición. Por el momento esto parece poco probable, dada la evolución del régimen hacia una autocracia cada vez más represiva, dirigida por la Guardia Revolucionaria.

Mirando al exterior: el dossier nuclear, las sanciones y el cambio de régimen

La mezcla de un régimen militarizado en manos de la Guardia Revolucionaria y un Estado nuclear sería un escenario extremadamente peligroso para la escena internacional. Hasta ahora, Estados Unidos y la Unión Europea han permanecido en un discreto papel a la hora de criticar los abusos contra los derechos humanos y la violenta represión a los disidentes durante el último año. Las potencias occidentales se han visto incapaces de calibrar cómo pueden afectar estos acontecimientos a las negociaciones sobre el dossier nuclear. Es cierto que un Irán más democrático en manos de los reformistas ayudaría a resolver la crisis sobre el programa atómico iraní. Además, el carácter revolucionario quedaría en segundo plano, relegando la injerencia de Irán en los asuntos internos de países como Irak o el Líbano.

En este punto, es necesario tener en cuenta que las decisiones sobre política exterior descansan sobre el guía supremo (Ganji, 2008) y no sobre el presidente. Por eso, mientras Jamenei ostente este cargo, es difícil que la política exterior iraní cambie aunque haya un nuevo presidente. Entre las competencias del ayatolá Jamenei se incluye el poder para cesar al presidente. El líder supremo iraní, como autoridad absoluta, tiene la última palabra en la crisis sobre el dossier nuclear.

Los objetivos del movimiento de oposición están muy centrados en la política interna, pero algunas de sus críticas al actual régimen conectan con la política exterior. Por ejemplo, los reformistas son conscientes del aislamiento internacional que sufre el país y del trasvase de recursos para financiar organizaciones como Hizbulá y Hamas. En plena crisis económica interna –una crisis que se arrastra desde la guerra con Irak pero que se ha visto agravada por las sanciones internacionales y por la recesión global–, prefieren redirigir esos recursos a paliar las necesidades de los desfavorecidos. La situación podría empeorar, ya que Ahmadineyad presiona para recortar los subsidios a los bienes básicos, una medida que acabaría con la lealtad de las clases bajas hacia el presidente ultraconservador.

El bazar es consciente de que la imposición de nuevas sanciones afectará de lleno a la maltrecha economía iraní, de ahí que haya fortalecido su alianza con los reformistas. Hasta ahora, las potencias occidentales han buscado un acuerdo con el actual régimen para desactivar las aspiraciones de Irán a poseer tecnología nuclear –estando dispuestas a pasar por alto la represión a la oposición⁸–, pero esta aspiración entró en vía muerta a finales de 2009. Estados Unidos prepara ya nuevas sanciones, centradas en las importaciones de gasolina⁹ y otros derivados del petróleo y las limitaciones al comercio exterior.

A la oposición le preocupa que un acuerdo sobre el dossier atómico permita al régimen tener las manos libres para ejercer toda su violencia contra la “revolución verde”. Si Occidente se sienta a negociar con un régimen que tiene aún sangre fresca en las manos, la línea dura lo presentará como un triunfo interno. Un mensaje que sin duda sembrará la decepción entre la oposición. Pero, al mismo tiempo, si Irán logra hacerse con tecnología nuclear, el régimen de Jamenei logrará apuntalar su poder en la esfera interna. Tras examinar lo ocurrido en el aniversario del 11 de febrero –hacia dos días que Irán había comenzado a enriquecer uranio al 20%–, parece probado que los logros en el terreno nuclear alimentan el músculo del régimen en el interior.

Si Occidente se sienta a negociar con un régimen que tiene aún sangre fresca en las manos, la línea dura lo presentará como un triunfo interno

En la mente de Occidente también está la opción de utilizar las nuevas sanciones económicas contra Teherán –como castigo por seguir persiguiendo la fabricación de uranio enriquecido– para precipitar el descontento de la población hacia su régimen. Sin embargo, en este caso hay que señalar que los expertos coinciden en subrayar que la imposición de sanciones nunca ha sido útil a un cambio de régimen (Clawson, 2010; 16). En Irán, no sólo no han logrado dañar los intereses económicos de los allegados al régimen –hasta ahora, la Guardia Revolucionaria y las élites ultraconservadoras han seguido acumulando fortunas e incluso han sacado ventaja del contrabando de productos– sino que han dañado mucho más a aquellos que no son afectos al poder. Más allá, una nueva ola de sanciones dañaría sin duda a la oposición, ya que darían a los ayatolás la excusa para cebarse en la clase media. Claramente, la imposición de sanciones no facilitará un cambio de régimen en Irán, como ya lo demostró la historia en el Irak de Sadam Husein.

⁸ En la agenda política de Occidente, la crisis sobre el programa nuclear iraní ocupa un primer plano, eclipsando los derechos humanos y la democracia. Incluso el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, no ha puesto a los derechos humanos como tema principal de su agenda con Irán, sino que la atención se centra en detener las aspiraciones iraníes de poseer tecnología atómica y frenar su apoyo a organizaciones como Hamas y Hizbulá.

⁹ Irán posee las terceras mayores reservas mundiales de petróleo, sin embargo, debido a su deficitaria industria del refinado, importa el 40% de la gasolina que consume.

Influencia en la región de la *marea verde*

Las protestas espontáneas de decenas de miles de iraníes en 2009 sientan un poderoso precedente en Oriente Medio. A buen seguro, la actitud de las autoridades y el modo de resolver el conflicto interno tendrán un impacto en Siria, Líbano y los territorios palestinos, donde se asientan grupos y regímenes que son afines al espíritu de la revolución islámica y que cuentan con apoyo militar y financiero de Teherán. Formaciones como la guerrilla chií Hizbulá en el Líbano o el movimiento islamista (suni) Hamas en la Franja de Gaza observan de cerca la evolución de la crisis política en Irán para intentar evaluar cómo afectará en su relación.

Además, los regímenes árabes de Oriente Medio se han convertido en testigos mudos de la amplia movilización social iraní. Su gran temor es que las ansias de libertad demostradas por la juventud persa inspiren a los jóvenes árabes que como sus vecinos también quieren abrirse al mundo, liberarse de una élite del poder corrupta y disfrutar de una vida menos oprimida por el rigorismo religioso. Todo ello es válido en los casos de Egipto o Arabia Saudí, dos regímenes muy distintos entre sí y con dinámicas alejadas de las de Irán, pero que comparten un germen de descontento entre la población. En Egipto, como en Irán, el régimen de Hosni Mubarak acusa el desgaste tras tres décadas en el poder. La irrupción de Mohamed el Baradei, ex director del Organismo Internacional de la Energía Atómica y premio Nobel de la Paz, en la arena política ha despertado expectativas de cambio. Baradei impulsó en febrero de 2009 la Asamblea Nacional por el Cambio y la Reforma, junto a intelectuales y políticos de la oposición. Mientras el clima social se enrarece –desde febrero se suceden las manifestaciones de trabajadores frente al Parlamento- los egipcios miran con esperanza las presidenciales de 2011.

También está el *factor chií*. En el Golfo Pérsico encontramos países con una importante población de esta confesión del Islam, lo que les hace más vulnerables e influenciados ante Irán. Es el caso, primero, de Irak, donde la influencia de Teherán –y viceversa– se ha disparado con la caída del dictador Sadam Husein –a quien la República Islámica se enfrentó en la guerra más sangrienta que ha vivido la región en el último siglo– y el auge en el poder de los chiíes. Pese a ser la población mayoritaria de Irak (más del 60%), han estado históricamente marginados de los círculos de poder por los suníes; en los últimos años exhiben músculo. Sin embargo, la escuela del chiísmo que se sigue en Irak –marcada por el gran ayatolá Ali Sistani desde el seminario de Nayaf y que predica el distanciamiento entre política y religión– sirve de contrapunto teórico a los aperturistas iraníes. La credibilidad y legitimidad de Sistani entre los chiíes iraníes no deja de crecer, ganando cada vez más seguidores (Nasr, 2006; p. 71) que lo adoptan como *marja-e-taqlid* (fuente de emulación), empequeñeciendo al mismísimo Jamenei.

El elemento nuclear también está muy presente en cómo miran todos estos países al poderoso vecino persa, que aspira en convertirse en potencia regional

Otros vecinos intentan prevenir un resfriado cada vez que la Revolución Islámica estornuda. Yemen, donde la rebelión de los zaidíes (una rama del chiísmo a la que pertenece un tercio de la población) resurgió con fuerza en 2009, es uno de ellos. Otro es Bahrein, emirato donde los chiíes constituyen el 75% de sus habitantes, gobernados por una élite suní. La isla ya vivió una ola de fervor contestatario en 2004, cuando los chiíes se levantaron siguiendo el ejemplo de sus vecinos iraquíes. El ejemplo de los reformistas iraníes podría prender de nuevo la llama. Y también corren peligro Arabia Saudí, con una importante minoría chií del 15%, sobre todo concentrada en la provincia de Qatif, y Kuwait, que también alberga una minoría chií pero que sobre todo es un país donde reformistas e islamistas luchan (en el Parlamento) por imponer su modelo de Estado.

Es obvio, además, que el elemento nuclear también está muy presente en cómo miran todos estos países al poderoso vecino persa, que aspira en convertirse en potencia regional. Sobre todo desde que el primer mandato de Ahmadineyad y la ascensión al poder de los ultraconservadores aumentara la brecha entre chiíes y suníes con su retórica beligerante. Los analistas coinciden en que la dirección tomada por Teherán de rechazar un acuerdo internacional para enriquecer su uranio fuera del país le llevará a continuar su rearme. Además, la reelección de Ahmadineyad y la capacidad de represión demostrada por el régimen coinciden con una mayor agresividad en la política exterior que provocará a su vez la proliferación de armas convencionales y nucleares en los países del entorno. Las petromonarquías del Golfo se sienten particularmente amenazadas ante las pretensiones del expansionismo imperialista de Irán y han procedido ya a reforzar su alianza militar con Estados Unidos. Incluso uno de los pocos *amigos* que Teherán posee en el Golfo, Qatar (con un 12% de chiíes), alberga la mayor base del Pentágono en la región. El otro amigo es Omán, pero el riesgo de contagio es mínimo: el régimen del sultán Qaboos es altamente estable.

Los países musulmanes son muy sensibles y receptivos a las convulsiones sociales de Irán. Durante el último siglo, la antigua Persia ha sido el faro democrático del bloque de naciones islámicas. En la memoria histórica está la revolución constitucional acontecida entre 1905 y 1911, que fue la primera que bañó Asia en un mar de cambios. Ya entonces, una coalición de *intelligentsia*, mercaderes del bazar y clérigos forzaron a la dinastía Qajar a aceptar una constitución que perfilara sus poderes y estableciera el primer Parlamento en Irán. En 1953, una coalición democráticamente elegida dirigida por el primer ministro Mohamed Mossadegh impulsó una democracia constitucional y forzó al último sha de los Pahlavi a huir a Roma —justo antes de que los servicios secretos de Estados Unidos intervinieran para restaurar su poder absoluto, lo que ha sido probablemente uno de los mayores errores de Washington en su relación con Irán—.

Finalmente, en la última gran revolución que Irán lega a la Historia, en 1979, de nuevo una amalgama formada por clérigos, intelectuales de izquierda y el bazar acaba con 2.500 años de institución monárquica. Los ideólogos de la revolución islámica introdujeron la religión como un concepto político moderno y real y redefinieron el espectro político mundial. Así, volviendo a nuestros días, un levantamiento como el que ha vivido en 2009 Irán no pasará inadvertido a las fuerzas que luchan por un resquicio de libertad y por el reparto de poder en los países vecinos.

Referencias bibliográficas

Amirah Fernández, H. (2009), "Irán en apuros", en *Política Exterior*, nº 131, septiembre/octubre. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/2009/08/iran-en-apuros/>

Bozarslan, Hamit (2009), *Una historia de la violencia en Oriente Medio. Del fin del Imperio Otomano a Al Qaeda*. Barcelona. Ediciones Península. "El imposible terror en Irán", pp. 253-255.

Bozorgmehr, N. y Khalaf, R. (2009), "Iran: The enemy within", en *Financial Times*, 11 de diciembre.

Bozorgmehr, N. (2010), "Early exit for Ahmadi-Nejad predicted", en *Financial Times*, 27 de enero.

Chatham House (2009), "Preliminary analysis of the voting figures in Iran's 2009 presidential election", 21 de junio. Disponible en: www.chathamhouse.org.uk

Clawson, Patrick (2010), "Much traction from measured steps. The Iranian opposition, the nuclear issue and the West", *Policy Focus* nº 100, enero. The Washington Institute for Near East Policy. Disponible en PDF en: www.washingtoninstitute.org

Ganji, Akbar (2008), "The latter-day Sultan. Power and Politics in Iran", en *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre.

Ganji, Akbar (2009), "Rise of the Sultans", en *Foreign Affairs*, 24 de junio. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/65137/akbar-ganji/rise-of-the-sultans>

Jatami, S. M. (2008), *Del mundo de la ciudad a la ciudad del mundo*. Barcelona. El Cobre.

Khosrokhavar, F. (2010), "A Téhéran, le pouvoir de Mahmoud Ahmadinejad est en sursis", en *Le Monde*, 1 de enero.

Kull, Steven (2009), "Is Iran pre-revolutionary?", en *OpenDemocracy*, 23 de noviembre. Disponible en: www.opendemocracy.net

Meneses, R. (2009a), "¿Tiananmen en Teherán?", en *El Mundo*, 20 de junio.

Meneses, R. (2009b), "Kabul, Teherán y el fraude", en *El Mundo*, 26 de octubre. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/26/internacional/1256579371.html>

Meneses, R. (2009c), "El guía espiritual de la oposición iraní", en *El Mundo*, 21 de diciembre. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/21/obituarios/1261368009.html>

Meneses, R. (2009d), "Las brasas del descontento", en *El Mundo*, 28 de diciembre.

Merinero, María Jesús (2007), *Resistencia creadora en Irán*. Madrid. Biblioteca Nueva.

Mir-Hosseini, Ziba (2009), "Broken taboos in post election Iran", en Middle East Report Online, 17 de diciembre. Disponible en: <http://www.merip.org/mero/mero121709.html>

Nasr, Vali (2006), *The shia revival. How conflicts within Islam will shape the future*. Nueva York. Norton.

Pletka, D. y Alfoneh, A. (2009), "Iran's hidden revolution", en *The New York Times*, 17 de junio.

Slackman, Michael (2010), "Iran's opposition seeking to end stand-off", en *The New York Times*, 29 de enero.

Taheri, Amir (2009), *The Persian night. Iran under the Khomeinist revolution*. Nueva York. Encounter Books.

The Economist (2010), "A supreme leader at bay", 9 de enero.

VV.AA. (2009), "The rise of the Pasdaran. Assessing the domestic roles of Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps", RAND National Defense Research Institute. Documento disponible en versión PDF en: www.rand.org

Rusia y el Cáucaso: las zonas de tensión

Nora Sainz Gsell

*Profesora Titular de Relaciones Internacionales
Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales e Interculturales
Universitat Autònoma de Barcelona*



En 2009, vigésimo aniversario del actual sistema internacional, se cumplió también un año de la primera guerra del siglo XXI en el ámbito de la denominada *Nueva Europa*. El conflicto, protagonizado por dos Estados europeos surgidos en la post-Guerra Fría, tuvo como escenario a la región, histórica y tradicionalmente, más turbulenta del continente y específicamente, de la antigua Unión Soviética (URSS), el Cáucaso. El enfrentamiento entre la Federación Rusa y Georgia, en agosto de 2008, que dio lugar a “la guerra de los cinco días” y a la posibilidad de recrear escenarios pasados, una segunda Guerra Fría (Ferrari, 2008), no hizo, sin embargo, más que confirmar y consolidar dos dinámicas progresivas desde el fin de la bipolaridad en el área mencionada:

Rusia otorga al Cáucaso una gran importancia estratégica en el ámbito de su política exterior y en su zona de vecindad, como núcleo duro del área de seguridad de protección de sus intereses

- La ratificación de la importancia estratégica que Rusia otorga al Cáucaso en el ámbito de su política exterior y en su zona de vecindad, como núcleo duro del área de seguridad de protección de los intereses rusos. La intervención armada de Moscú en un Estado de la región, corrobora el grado de fortalecimiento y consolidación del proceso, iniciado por Putin y mantenido por Medvédev, de “rusificación” persistente del diseño e implementación de la mencionada política, destinada a la recuperación por parte de la Federación de su condición de actor independiente en la política mundial. Así, el Cáucaso aparece como el marco idóneo en y desde el que se articula la estrategia de re-emergencia de Rusia como gran potencia.
- La continuidad creciente de la relevancia de la región en la política mundial. En este sentido: se valida su centralidad iniciada desde la desaparición de la URSS y se mitiga, en parte, su calidad de “agujero negro” (vacío de poder que se produce tras el fin del orden soviético) ante el afianzamiento del poder de Moscú, frente a la presencia y actividad de distintos actores internacionales; se multiplica el valor económico-estratégico que tiene como corredor energético, es decir como vía de salida de los recursos (petróleo y gas) existentes en el área y en tanto que nexo de comunicación entre los mares Caspio y Negro; y se evidencia, una vez más, como constante estructural, el alto grado de inestabilidad de la región producto de una conflictividad casi “endémica” y multicausal que corrobora la condición enquistada y secular del Cáucaso de espacio de “Gran Juego”, de generador de políticas de poder y de lucha de potencias por su control y dominio, circunstancia que se profundiza a partir del 11-S.

El espacio ex soviético, configurado en torno a un centro -Federación Rusa- y una periferia -resto de repúblicas que integraban la antigua Unión Soviética- presenta tres grandes modelos de confrontación. Los conflictos y/o crisis que enfrentan a la periferia con el centro, ejemplos en este sentido, son las disputas entre la Federación y Estonia y Letonia por la situación de las minorías rusas en sus territorios, la que mantiene con Moldava en relación a la región separatista del Transdnieéster, o la más reciente, la de Georgia. Los conflictos que tienen lugar en repúblicas periféricas, como fue la guerra civil en Tayikistán, o que enfrentan a repúblicas periféricas entre sí, no con el centro, como la disputa entre Armenia y Azerbaiyán por el territorio del Alto Karabaj; en los que la Federación Rusa ha desempeñado diferentes papeles, mediador, gestor, aliado, enemigo, etc. Por último, las crisis que afectan al propio centro del espacio ex—soviético, como las guerras secesionistas en Chechenia. En el Cáucaso convergen todos los tipos de conflictos.

El Cáucaso: un “rompecabezas” internacional

La región, habitada aproximadamente, por casi 33 millones de personas está integrada por tres repúblicas, Armenia, Azerbaiyán (incluye a la Región autónoma de Alto Karabaj y la República autónoma de Najicheván), Georgia (formalmente con las Repúblicas autónomas de Abjazia y de Adzharia y la Región autónoma de Osetia del Sur) y una serie de repúblicas autónomas integradas en la Federación Rusa, Adigueia, Chechenia, Ingushetia, Daguestán, Kabardino-Balkaria, Karachevo-Cherkesia y Osetia del Norte; así como dos territorios (“krai”), Krasnodar y Stavropol y un “óblast”, Rostov, bajo soberanía rusa, que configuran un mosaico de unidades político-administrativas.

A la diversidad política se suma la pluralidad etnolingüística, la existencia de casi un centenar de pueblos y lenguas, hace que al Cáucaso se lo conozca como *Djabal al-alsun*, la montaña de las lenguas. La complejidad histórico-cultural es otra peculiaridad de la región, caracterizada por la presencia Otomana y del Islam, (que se estableció especialmente, en territorios armenio y azerí, mayoritariamente cristianos), a la que siguió la de Rusia. Potencia que, paulatinamente, fue conquistando el Cáucaso desde el siglo XVIII, incorporando el reino de Georgia (1801), los territorios que se obtuvieron en el contexto de la guerra contra Irán, obligado a ceder parte de Azerbaiyán y Armenia, (1813 y 1823), con la sumisión de los pueblos del Cáucaso Norte (1826-1864) y con la anexión de territorios cedidos por Turquía (1878). A diferencia de lo sucedido en otras partes, como Asia Central, el Cáucaso, no fue jamás pacificado. En el ámbito soviético, la región fue inestable y se “ordenó” en repúblicas federadas (que habían gozado de cierto grado de independencia) y autónomas (con gobiernos propios pero subordinados a Moscú). Se aplicaron los criterios de neutralizar los nacionalismos, y de trazar fronteras artificiales que con el tiempo serían las causas de conflictos abiertos (Alto Karabaj, Osetia del Sur, Abjazia, Daguestán). Las aspiraciones independentistas en el Cáucaso, emergieron en el ámbito de la *Perestroika*. En 1991, el proceso de desintegración de la URSS, alentó distintas iniciativas dirigidas a favorecer y desarrollar la identidad política y cultural de los pueblos de la región, que en algunos casos (armenio, azerí y georgiano) culminó con el nacimiento de nuevos Estados y, en otros, con proclamaciones de independencia fallidas (República de Chechenia-Ingushetia).

En la post-Guerra Fría, la zona cobró valor económico y estratégico por la existencia importantes reservas de petróleo y gas, en torno al Mar Caspio, pasando a constituir parte del “complejo geo-económico estratégico de seguridad”, conformado por el Cáucaso, el Mar Caspio y Asia Central Así, el control de las reservas, de la producción, de la evacuación y de la comercialización del petróleo y del gas -oleoductos y gasoductos- constituye, el meollo de las relacio-

Para las entidades caucásicas los recursos energéticos conforman la base de sus economías, a la vez que, determinan en gran medida el marco de sus relaciones regionales e internacionales

nes en el área y de las rivalidades de las potencias regionales y mundiales con intereses en los hidrocarburos. Para las entidades caucásicas los recursos energéticos conforman la base de sus economías, a la vez que, determinan en gran medida el marco de sus relaciones regionales e internacionales ya que se puede hablar de cierta complementariedad económica “forzada”, en especial, en torno al petróleo y al gas.

De las antiguas repúblicas soviéticas del Cáucaso y ribereñas al Caspio, Azerbaiyán es un Estado productor, al igual que la Federación Rusa (existen yacimientos en Chechenia y en Daguestán), pero la relevancia de este último Estado radica en que es corredor de salida del crudo azerí. Georgia, con escasísimas reservas se ha encargado del refinado y prioritariamente de la evacuación de los hidrocarburos tanto de su vecino azerí, como del petróleo del mayor productor de la región, Kazjastán y del gas de Turkmenistán, a través de sus puertos principales, Poti y Batumi, siendo Armenia la que queda fuera del juego energético (si bien este Estado es zona de paso “natural” de los recursos del Caspio a Occidente, el conflicto del Alto Karabaj que enfrenta a Ereván con Bakú, ha imposibilitado un acuerdo de tránsito entre ambos). Tanto para los principales inversores extra-región ya sean Estados y organizaciones internacionales (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Noruega, Turquía, Unión Europea (UE), etc.) como empresas transnacionales (BP, Chevron, Eni-Agip, Exxon, Shell, StatoilHydro, Total, TPA, etc.) como para los países por cuyos territorios salen al mercado energético mundial los hidrocarburos de esta macro-región, (Georgia, Turquía, China, Irán en un futuro) la estabilización de la zonas en conflicto aparece como un elemento prioritario en la agenda político y económica, en especial para Rusia y la seguridad de su frontera sur.

Rusia: ¿qué política para el Cáucaso?

Para la Federación el Cáucaso forma parte de su círculo vital de seguridad denominado “extranjero cercano” (lo que se ha calificado de “Doctrina Monroe” a la rusa), que coincide con la actual Comunidad de Estados Independientes (CEI). Moscú formuló unos objetivos muy claros respecto a ese área de seguridad: afianzar su presencia como potencia hegemónica frente a los intentos de penetración de otros actores regionales (Turquía, Irán, China, UE, Alianza Atlántica (OTAN)) y mundiales (Estados Unidos); preservar una situación de dominación económica (controlando los recursos y las relaciones comerciales), luchar contra el terrorismo, el separatismo y el fundamentalismo islámico y asegurar la defensa de los derechos de las poblaciones de origen ruso. Este modelo de seguridad con reminiscencias soviéticas en

términos de hegemonía y repensado para la llamada *Nueva Rusia*, es un elemento de continuidad creciente en la política llevada a cabo por las tres presidencias rusas en post-Guerra Fría, actuando el Cáucaso como “catalizador” de dicha estrategia.

A la primera época de la presidencia de Yeltsin (1991-1999), caracterizada por la transición política, la disgregación del poder central, la pérdida de influencia en la periferia del Estado, la persistencia y el predominio de políticas (iniciadas en la *Perestroika*) destinadas a adecuar a la Federación a las pautas de organización de Occidente (pluripartidismo, economía de mercado, etc.) y a facilitar la cooperación con sus actores (ingreso en el G-7 que se convierte en el G-8, participación en el Banco Mundial, en el Fondo Monetario Internacional, en el Consejo de Europa (CdE), en el Consejo Rusia-OTAN) que, permitiría hablar de cierta “afinidad” entre política exterior rusa e intereses occidentales, pone fin, en 1994, el conflicto en Chechenia. La primera guerra en la república caucásica y la gestión llevada a cabo por Moscú, criticada internacionalmente, constituye un punto de inflexión, de cambio, en la política de la Federación. La adopción de una nueva estrategia de endurecimiento, de replegamiento y de aislamiento, enfocada en destacar y fortalecer los valores e intereses tradicionales próximos a Moscú y la reubicación de Rusia como potencia internacional, son las líneas que marcan el comienzo del proceso de “rusificación”, de la política, tanto a nivel interno como internacional, que será consolidado durante la presidencia de Putin (1999-2008).

El programa de gobierno de Putin, se articuló en la rehabilitación de la imagen interior y exterior del Estado, la recuperación del papel internacional (que en su día tuvo la URSS) y fundamentalmente, la recomposición de la unidad territorial bajo el nacionalismo ruso (De Andrés, 2006), siendo el Cáucaso, el gran laboratorio de aplicación de esas políticas. La llegada de Medvédev (2008) al gobierno, no supuso cambios de fondo, al contrario, significó una clara ratificación de la línea política seguida por su antecesor (ahora como primer ministro). La represión militar primero y el posterior apoyo de Moscú al gobierno pro-ruso (Ramzan Kadirov) en Chechenia mediante grandes inversiones federales para la reconstrucción y estabilización de la república; el uso de la fuerza ante la agresión georgiana y como límite a la presencia occidental en su zona de interés básico; la presión ejercida por la Federación a Estados productores (Azerbaiyán, Kazajstán) en la evacuación de los hidrocarburos que pasan por su territorio (control de los recursos), son ejemplos de la política aplicada por Moscú en el área. Así, la consolidación de las áreas de seguridad, la política independiente sin subordinación y la diplomacia de coerción se convierten en algunos de los rasgos definidores de la política exterior rusa.

Para la consecución de sus objetivos la Federación potenció y promovió, con diferente éxito, instrumentos y marcos de cooperación multilateral que le permitiesen materializar sus intereses. Los diferentes conflictos y crisis que afloraron al desaparecer la URSS y que se prolongaron en el tiempo, en particular en el Cáucaso, incidieron de manera negativa en la marcha de la CEI (1991), la primera organización impulsada por Moscú con el fin de convertirse en un espacio de cohesión y de concertación de políticas entre las repúblicas (a diferencia de Armenia que fue miembro originario, Azerbaiyán y Georgia se incorporan *a posteriori*, por la presión rusa).

Desde el punto de vista económico, los intentos de la Federación, el gran socio comercial y el principal mercado para la mayoría de las repúblicas, de potenciar agrupaciones regionales no funcionaron. Si bien en el gobierno de Putin, se adoptaron políticas económicas más activas con las repúblicas y se reformularon los espacios de cooperación económica existentes (Organización de Cooperación Centroasiática) que alcanzarían ciertos logros, las repúblicas del Cáucaso nunca formaron parte de foros económicos de cooperación con Rusia, a diferencia de otras (Belarús, Ucrania, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán). Las ya de por sí difíciles relaciones de Tblissi y Bakú con Moscú, hizo que éste, como parte de su estrategia, privilegiara las relaciones unilaterales en materia económica, siendo Armenia, el país más dependiente de la ayuda rusa, el mayor beneficiario de los intercambios económicos.

En materia de seguridad y defensa, Rusia propició en el marco de la CEI, la firma del Tratado de Seguridad Colectiva (Tashkent, 1992). El Tratado, del que no participaron Ucrania, Moldova, Turkmenistán y que en 1999 abandonarían Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán (los Estados con mayores dificultades en sus relaciones con la Federación), posibilitó la presencia militar rusa de forma permanente en algunos Estados, como Tayikistán, dada su proximidad a Afganistán.

Asimismo, la guerra afgana, la situación en el Cáucaso y el terrorismo internacional, servirían como catalizadores para replantear las relaciones de seguridad en el área, proponiendo Moscú, sobre la base del Tratado la creación, en 2003, de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que se convertiría en la primera organización formalizada de seguridad en la post-Guerra Fría para el espacio ex-soviético (Armenia, Belarús, Kazajstán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán). En el marco de la OTSC los Estados han encaminado su cooperación hacia la creación de una Fuerza Colectiva de Reacción Rápida y en la puesta en marcha de un Programa Conjunto para la Lucha contra el Terrorismo y el Extremismo, uno de los principales objetivos de Moscú en el Cáucaso ante el Islam radicalizado (wahabismo) o la posible presencia de células de Al-Queda en el Cáucaso

Norte. Desde la OTSC, Moscú ofrece, además, a sus asociados, la mayoría gobiernos autoritarios, garantías de seguridad y estabilidad internas (por ejemplo, ante protestas y movimientos críticos por la situación de los derechos humanos en esos países), obteniendo a cambio lealtades políticas y ventajas estratégicas. Tal fue el caso de Uzbekistán, potencia militar centroasiática que hasta el 2005 mantuvo una manifiesta posición pro-occidental (aliado de Washington), y que las revueltas populares en Andijan, en demanda de una apertura democrática, precipitaron un cambio de estrategia y el acercamiento a Rusia, rubricando el acuerdo de defensa ese mismo año.

Junto a la economía y a la seguridad, la energía es utilizada como instrumento por Rusia para complementar las relaciones en su esfera de influencia. En los años noventa, la mala situación económica y la dependencia exterior (inversiones) propiciaron la pérdida del control por parte de la Federación de las principales industrias energéticas. La venta y privatización de dichas industrias dio lugar al surgimiento de una “oligarquía” vinculada al petróleo y al gas y, posibilitó, al mismo tiempo, el establecimiento de grandes transnacionales de la energía que dominaron la producción y la comercialización de los recursos. En su proyecto político y económico de renacimiento ruso, que coincidió con una revalorización de los precios en el mercado energético, el gobierno de Putin recuperó mediante “nacionalizaciones” encubiertas y compañías monopolísticas de propiedad estatal (como *Gazprom* petróleo y el gas; y *Rosneft* petróleo), el control de los recursos estratégicos y las redes de transporte de los mismos. La Federación pasó a ocupar una situación privilegiada en las famosas rutas de la energía como *país de tránsito* (el oleoducto Bakú-Novorosisk) o como inversor (gasoducto Bakú-Tblissi-Erzerum). El uso de la energía como herramienta de la política exterior, es decir el aumento de los precios de los suministros energéticos (gas), la interrupción de los mismos (como sucedió con Ucrania en 2005) o como baza negociadora frente a otros actores (UE) ha generado buenos resultados a Moscú, siendo el Cáucaso el nudo gordiano de esa diplomacia.

Armenia, Azerbaiyán y Georgia: iguales pero diferentes

Para Moscú todas las regiones de su periferia son importantes geopolíticamente, sin embargo, el Cáucaso lo es por encima de las demás. Un criterio empleado a la hora de abordar el espacio ex-soviético ha sido englobar de manera conjunta las cuestiones referidas al Cáucaso y a Asia Central, como una sola área. Este ha sido el criterio utilizado por algunos organismos internacionales y por algunas cancillerías (ambas áreas son gestionadas desde la misma unidad operacional). Si bien esta pauta es útil para los temas referidos

a la energía, ya que como se ha apuntado, ambas regiones “pivotan” en torno a los recursos del Mar Caspio, donde existe un verdadero “complejo de relaciones”, no lo es al examinar los temas políticos y estratégicos. La región caucasiana a diferencia de la centroasiática, está cultural y geográficamente más próxima a la esfera de influencia de Europa y del mundo atlántico. Mientras las repúblicas de Asia Central se dedicaban, a partir de la desaparición de la URSS, a construir su soberanía, sus identidades nacionales, ya que no podían referirse a su pasado pre-soviético como entidades estatales, su organización se basaba en kanatos y federaciones tribales, modelos lejos al del Estado moderno; las del Cáucaso, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, iniciaban el proceso de recuperar su pasado y su historia estatal. Independientes entre 1918-1920, y antes del orden soviético, las repúblicas de Cáucaso, por medio de dirigentes e intelectuales establecieron contactos políticos y vínculos culturales con el resto de los Estados europeos, lo que se tradujo en la posibilidad de compartir valores e intereses comunes. De ahí, que se puede hablar de la “diferencia caucasiana” desde el marco regional. Diferencia que, por ejemplo, se traduce en la actualidad en la existencia de una sociedad civil más desarrollada y a nivel político en la presencia de fuerzas progresistas que posibilitan cierto “juego democrático” (de manera más evidente en el caso georgiano) frente a regímenes autoritarios monocolor.

Desde el punto de vista geo-estratégico, también hay rasgos distintivos, el Cáucaso ha sido considerada una región que complementa y proyecta la seguridad europea en distintas dimensiones. Así, Armenia, Azerbaiyán y Georgia son miembros del CdE (cooperación democrática), los tres países conforman una totalidad regional en sus relaciones con la UE (cooperación económica y energética) y de manera individual, han servido para calibrar los instrumentos de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa (PESD) (por ejemplo, la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia, (MOUEG, 2008), los tres forman parte de la Asociación para la Paz en el ámbito de la OTAN (cooperación cívico-militar).

Es importante destacar que a su condición de corredor terrestre y aéreo para la gran Asia Central (las cinco repúblicas centroasiáticas, más Afganistán), la región suma la de ser frontera de Oriente Medio y de Irán (que junto al Mar Caspio e Irak complementarían el llamado “arco del petróleo” en torno al Golfo Pérsico). En consecuencia, frente a Asia Central, el Cáucaso y sus repúblicas son tanto para Rusia, como para el resto de actores, piezas fundamentales y de valor semejante en sus percepciones de seguridad.

Si en conjunto la región tiene igual peso para Moscú, la diferencia marca las relaciones individuales de la Federación con los Estados del Cáucaso. Armenia, el más pequeño en extensión de la antigua

URSS, el más densamente poblado y el más homogéneo en población (90% son armenios), es el aliado incondicional de Moscú en la región, que a su vez es doble garante de su seguridad frente a Azerbaiyán, con el que mantiene un conflicto abierto y ante una posible injerencia de Turquía (Estado con el que Erevan está enfrentado por el contencioso histórico del genocidio armenio). Los vínculos con Azerbaiyán, el más extenso de la zona y mayoritariamente musulmán, y con Georgia, el Estado con más grupos minoritarios (osetios, abjazos, adzharios, azeríes), el más inestable, el histórico “enfermo del Cáucaso”, de mayoría ortodoxa, al igual que los armenios, han sido más complicados. Tanto Bakú como Tbilisi, procuraron, con distinto énfasis, desde la independencia, mantener una política exterior propia, privilegiando sus relaciones fuera del marco de la CEI, alejándose de Moscú y mirando a los marcos de cooperación euro-atlánticos. Mientras que el petróleo y cierta “neutralidad” internacional han permitido a los azeríes un margen relativo de autonomía política frente a Rusia (diversificación tanto de inversores y de capitales para la explotación petrolífera, como de lazos diplomáticos), las relaciones con los georgianos han sido de enfrentamiento abierto. El apoyo ruso a los separatistas osetios y abjazos en contra de la integridad del Estado, la política ambivalente de Georgia frente al conflicto en Chechenia (condenando y/o acogiendo a los líderes de la república secesionista, convirtiendo Pankisi, frontera checheno-georgiana en el punto más caliente de la región), la participación de la república en formaciones regionales claramente antirrusas (Organización por la Democracia y el Desarrollo Económico-GUAM), las excelentes relaciones Tbilisi- Washington son indicios de las dificultades de las relaciones entre Moscú y Tbilisi, que les llevarían a una guerra abierta en 2008.

El Cáucaso: los otros actores internacionales

Hay una serie de actores para los que el Cáucaso constituye parte de su historia y cultura y que el fin de la URSS, de la Guerra Fría y la eclosión de conflictos les abre una “ventana de oportunidad” hacia la región. El primero de ellos es Turquía, Estado que ha elaborado una estrategia basada en potenciar vínculos en el ámbito del comercio, las inversiones y la energía (la gran apuesta turca ha sido que la salida de los recursos energéticos pase por su territorio), en el de las comunicaciones (cooperando con Georgia) y en el lingüístico y cultural (enseñanza del turco) para ello ha privilegiado sus relaciones con Azerbaiyán (Estado más próximo culturalmente) y puerta de entrada hacia el área y hacia Asia Central. Si bien Turquía aparece como la segunda potencia militar después de Rusia, comparativamente en este campo, su capacidad de proyección regional es modesta, de ahí que la economía y la cultura sean sus grandes formas de acción exterior.

La presencia no gubernamental en el Cáucaso está ligada a los recursos energéticos y a la presencia de importantes empresas petrolíferas internacionales que trabajan agrupadas en grandes consorcios de explotación, constituyendo un verdadero factor de poder

Un segundo actor es Irán, con importantes lazos con la región ya que ésta formaba parte de la antigua Persia y desde su punto de mira constituye su “Cáucaso Norte”. En su aproximación a la región, ha hecho valer la historia (parte de la antigua Persia), la economía (hay complementariedad en el sector energético entre Teherán y sus vecinos) y la religión para evitar que los turcos sean “los únicos interlocutores” de los países de mayoría musulmana. Aunque la pretensión iraní de extender su discurso islámico revolucionario a las repúblicas del Cáucaso, en especial Azerbaiyán, no encontró la receptividad deseada, debido, en parte, al papel jugado por la “laicización” de época soviética. La seguridad y el mantenimiento de buenas relaciones con sus vecinos, para evitar el aislamiento (es después de la Federación, el Estado que comparte el mayor número de kilómetros de frontera con las repúblicas del Cáucaso) constituyen las bases de la política iraní hacia el área.

Fuera del ámbito regional, Estados Unidos es otro actor que ha definido el Cáucaso en términos de interés político vital (en especial después del 11-S), elaborando, en consecuencia, una serie de objetivos. Estratégicamente, su política pasa por romper el dominio ruso y ser una alternativa de cooperación en el área, limitar la presencia iraní y favorecer y promover el papel turco. Políticamente, persigue favorecer la estabilidad en la región, respaldar la democratización de los Estados y desarrollar “solidaridades” en la lucha contra el terrorismo internacional. Geo-económicamente, su gran objetivo pasa por participar en el control del sector energético (comercio, rutas, mercados), siendo uno de los principales inversores en la región. En el marco de las relaciones bilaterales Washington privilegió sus relaciones con Georgia, un “socio estratégico” en la perspectiva atlántica de seguridad¹, sin descuidar a Azerbaiyán, participando en los principales consorcios de extracción de crudo y gas azeríes (Bakú-Tblissi-Ceyhan; Bakú-Supsa) con paso por territorio turco y georgiano.

Para otros actores, como las organizaciones internacionales el Cáucaso ha sido un verdadero laboratorio de diseño y aplicación de políticas. Su presencia se ha justificado tanto por la gestión de algunos de los conflictos, Naciones Unidas (NNUU) Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el CdE (refuerzo de la gestión) como por interés geoeconómico-político y de seguridad, OTAN, UE. Por último, mencionar que la presencia no gubernamental en la zona está ligada, como se ha apuntado, a los

¹ Después del 11-S Estados Unidos otorgó a Georgia (junto a Yemén y Filipinas) un lugar estratégico en su lucha contra el terrorismo que respaldó con importantes inversiones económicas y con el apoyo político a los movimientos de democratización (“revolución rosa”). Georgia, por su parte, se alineó en distintos frentes a la política de Washington, como el aporte de tropas a la coalición internacional en Irak y mostró su voluntad de ingreso en la OTAN.

recursos energéticos y a la presencia de importantes empresas petrolíferas internacionales que trabajan agrupadas en grandes consorcios de explotación, constituyendo un verdadero factor de poder, que se suma al resto de componentes de las complicadas relaciones en la región, así como al origen, en muchos casos, de los conflictos existentes y de, manera particular, en la dificultad de su gestión.

Conflictos y tensiones en el Cáucaso: estado de la cuestión

Hoy, la estabilidad del Cáucaso se ve afectada por: un conflicto, aparentemente “congelado”, el que enfrenta a Armenia y Azerbaiyán por el Alto Karabaj, enclave de mayoría armenia en territorio azerí; la tensión latente de las relaciones en Georgia, entre Tblissi y los secesionistas osetios y abjazos, y de Georgia con Rusia; y por el impacto que las guerras en Chechenia han tenido en el Cáucaso Norte como “difusoras” de conflictividad en la región.

El Alto Karabaj

De los conflictos mencionados, el del Alto Karabaj es el más complejo, en sus causas y en la implicación de actores, el más internacionalizado en su posible solución. El origen del actual conflicto del Alto Karabaj, se inscribe, como la mayoría en el contexto de la *Perestroika* (1988) y es el resultado de la voluntad de unión política del Alto Karabaj a Armenia, apoyada en un principio por Erevan, en detrimento de la integridad territorial de Azerbaiyán. Desde entonces existe una confrontación que generó en guerra abierta y que, entre 1991 y 1994, produjo más de treinta mil muertos, un millón de refugiados y la ocupación del veinte por ciento del territorio azerí por parte de las fuerzas armenias del Alto Karabaj.

La naturaleza del conflicto no es percibida de igual forma por las partes concernidas, ni tampoco lo ha sido su solución. Para Azerbaiyán se trata de un conflicto con Armenia, país que ha llevado una guerra de conquista de territorios, siendo en consecuencia un agresor político y militar. Bakú solicita la liberación incondicional de todos los territorios ocupados y el retorno de los refugiados azeríes como solución. Armenia, por su parte, sostiene, que sólo es “una tercera parte interesada” en el conflicto que enfrenta a Azerbaiyán con la autodenominada República del Alto Karabaj, y que tiene como causa el no respeto al derecho legítimo a la autodeterminación de la población del Alto Karabaj, por parte de las autoridades azeríes. Para Stepanakert (capital del Alto Karabaj), el conflicto se inscribe en el ámbito del ejercicio del principio de auto-

determinación, de ahí que cualquier solución pasa por el reconocimiento de la autodeclarada República del Alto Karabaj (1991) cuya independencia ha sido defendida incluso por la vía armada. Dieciséis años después del cese de hostilidades, el alto el fuego de 1994 adoptado merced a la mediación de Rusia, puede hablarse de un conflicto estancado, en el que los intereses de partida de los actores concernidos se han mantenido inalterables, afectando toda solución negociada.

El conflicto ha pasado por diferentes gestores y modalidades de gestión. La OSCE, a la que se incorporan Armenia y Azerbaiyán (1991) será la primera organización responsable de encontrar una salida pacífica, constituyéndose en su seno (1992) un instrumento *ad hoc*, el Grupo de Minsk (agrupación restringida de estados liderados por Rusia y Estados Unidos). La falta de resultados concretos, y con el consentimiento de las partes, la cuestión entraría en la agenda de Naciones Unidas que estableció su gestión conjuntamente con la OSCE (1993). Sin embargo, la acción de las organizaciones se ve eclipsada por el papel adquirido por Moscú, que logrará un *impasse* en el conflicto (1994). La revalorización progresiva que adquiere la región por el petróleo y el gas de las costas de Azerbaiyán, hace que la posible solución al conflicto pase por la actividad y la presión individual de los Estados y de las transnacionales energéticas (por ejemplo British Petroleum, principal inversora del oleoducto Georgia-Turquía) con intereses particulares en el área y no por la actividad de las organizaciones internacionales. Éstas pierden protagonismo a favor de Estados Unidos, Francia, que junto a Rusia, privilegiarán el acercamiento bilateral a las partes en conflicto.

Producto de esta política será el nacimiento de conversaciones cuatripartitas (1997), propuesta ruso-francesa que aceptarán armenios y azeríes y que vinculará a los cuatro gobiernos, estableciéndose, más tarde, las bases de un posible acuerdo, los “Principios de París”(1999-2001), que posibilitaría la entrada de Armenia y Azerbaiyán en el CdE (que apoyará la gestión). Desde entonces, se relanza el proceso de negociación en distintos frentes, la OSCE y el Grupo de Minsk (2004) en el marco del “Formato de Praga” (reuniones puntuales de los dos gobiernos en conflicto en Varsovia, Londres, Moscú, Washington, París), el CdE, sugiere un plan a dos etapas: autonomía provisional y luego decidir el estatuto final (2006); Turquía sugiere un posible acuerdo según el modelo de Naciones Unidas para Chipre (2005). A finales de 2007, el Alto Karabaj, refrenda una constitución que le reconoce como Estado soberano (acto rechazado por la OSCE, la UE y el CdE), complicando y estancando cualquier avance en la solución. El reconocimiento por parte de Rusia de las regiones secesionistas de Georgia, como consecuencia de la guerra de 2008, significó cierto “descongelamiento” del conflicto (generó cierta inquietud en Bakú) ya que posibilitó la firma en Moscú de una declaración conjunta

armenia-azerí de compromiso en retomar y proseguir las negociaciones de paz (reactivación Grupo de Minsk). Sin embargo, no se han obtenido avances sustantivos.

El conflicto del Alto-Karabaj es el que más ha impactado en otros actores de la región que, ya sea por cuestiones político-históricas o por los recursos energéticos (participación en el juego del petróleo y del gas) desean la estabilidad. Así para Turquía, el conflicto es significativo en las relaciones turco-azeríes y turco-armenias. Si bien el gobierno de Ankara ha prestado asistencia al de Bakú (ayuda económica, inversiones en transportes y para la extracción del crudo azerí, aislamiento territorial de Armenia mediante el cierre de fronteras) la diplomacia turca se ha mostrado prudente en las relaciones con su vecina Armenia (el Estado turco fue uno de los primeros en reconocer su independencia y ha fomentado la participación de la república armenia en marcos de cooperación económica comunes como el que nuclea a los países ribereños del Mar Negro). Su política se basa en razones históricas y políticas. En el primer caso, una política anti-armenia clara y definida, podría granjearle problemas con sus aliados occidentales ante la memoria de episodios trágicos en la historia común de armenios y turcos. En el segundo, el reconocimiento internacional de su papel como una potencia regional pasa por cierta aproximación a Armenia, la aliada de Rusia, la gran potencia. En ese sentido, en los últimos años se han producido gestos de deshielo de dichas relaciones: desde el establecimiento de comunicaciones terrestres y áreas entre ambas capitales, 2005, pasando por la visita no oficial del presidente turco a Erevan en 2008, hasta la firma, bajo auspicio de Suiza de un protocolo de acuerdo de normalización de las relaciones (2009), que se ha dejado en suspenso en 2010. Tanto en este conflicto, como en el resto de los de la región, Turquía, ha apoyado todas las iniciativas destinadas a una gestión pacífica y negociada de las mismas (la llevada a cabo por Naciones Unidas, la OSCE, el Grupo de Minsk), reconociendo en todo momento, la hegemonía de la Federación en los asuntos de la región.

Irán también ha mantenido una política discreta respecto al conflicto. Teherán siempre apoyó una solución negociada a la crisis, a pesar de que al principio mantuvo estrechas relaciones con Bakú. Sin embargo, la ideología turcófila y las tesis de creación del “Gran Azerbaiyán” sostenidas por las autoridades azeríes generaron reticencias en el gobierno iraní, motivadas por la existencia de una importante comunidad azerí en territorio iraní (veinticinco por ciento de la población) que no constituye una minoría marginal en la estructura del estado islámico, ya que está implantada en distintos ámbitos de la economía, la política, la cultura y el ejército, y que genera cierto temor separatista.

En relación con Armenia, Teherán se ha ofrecido como aliado para contrarrestar las tendencias turcas y panturquistas que puedan venir de Bakú, contrarrestar la política de las “tenazas” que Turquía y Azerbaiyán ejercen sobre Erevan, y como vía de salida al exterior, al Golfo Pérsico, frente al aislamiento al que está sometido por los dos Estados. Respecto a Moscú, Teherán ha reconocido la hegemonía de la Federación en la región, la responsabilidad en la gestión del conflicto y ambos países han tenido una postura común en contra de la presencia de Estados Unidos en la zona (bases militares en Georgia o la posibilidad de instalación en Azerbaiyán).

Georgia

En el marco de los conflictos, el caso de Georgia, cobra especial significación debido a la particular situación de la república como enclave estratégico en las salida de los recursos del Caspio y por la triple vorágine conflictiva en la que se encuentra inmersa desde su independencia: la que ha padecido en su transición política y en la construcción del propio Estado (guerras civiles y luchas por el poder, crisis económicas, etc.), la que ha enfrentado al Gobierno central con entidades nacionales secesionistas (Osetia del Sur, Abjazia, Adzharia), que ha supuesto una amenaza constante de desintegración territorial, y la que, a nivel internacional, sostiene con Rusia.

Osetia del Sur y Abjazia son las claves de la inestabilidad georgiana. Los dos conflictos son de carácter separatista y en ambos el papel de Rusia ha sido determinante en su derrotero. En el caso osetio (pueblo que históricamente ha estado siempre muy próximo a Rusia), a la proclamación de independencia (1990) de la región seguirá la lucha armada contra el gobierno central (1991), que pondrá fin la mediación de Moscú y la firma de los acuerdos de Sotchi (se establece una Comisión de Control Conjunta (CCC) entre Rusia, Georgia y las dos Osetias, 1992). Se detenía el enfrentamiento militar (3.000 soldados rusos en la frontera garantizaban el cese del fuego) pero no el político (se preservaba la integridad territorial de Georgia, pero se permite conservar a Osetia del Sur su independencia de *facto*).

Desde entonces, una serie de hechos como el abandono de las autoridades osetias de las negociaciones (2004), la celebración de un referéndum de independencia de la región (2006), la voluntad de Georgia de ingresar en la OTAN (lo que desde Rusia se percibe como injerencia en su esfera de influencia), el reconocimiento por parte de Moscú de la región como entidad independiente de Tblisi, la influencia que las guerras en Chechenia tienen en las relaciones ruso-georgianas, abonan el camino a la guerra del 2008, que detona como consecuencia del ataque del ejército georgiano a Osetia del

Sur respondido por Rusia. En la gestión del conflicto ha intervenido la OSCE, apoyando Sotchi, el CdE (desde la entrada de Georgia en 2000), la UE, el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ANUR) (se encarga de los refugiados georgianos y chechenos expulsados de la región) y a partir de 2008, las instituciones mencionadas respaldan las Conversaciones de Ginebra entre Rusia Georgia para restablecer las relaciones entre los dos países. Unas conversaciones sin avances positivos, dada la radicalización de las posturas, reconocimiento de Osetia del Sur (y Abjazia) como actores independientes por parte rusa, regiones con autonomía en el marco de la integridad territorial georgiana, por parte de Tblissi. La guerra ha supuesto para Osetia del Sur un agravamiento de la difícil situación en la que se encontraba, ya que económicamente siempre ha estado vinculada a Georgia (fácil acceso y comunicaciones) mientras que con la Federación hay importantes barreras naturales y climáticas. Políticamente, a excepción de Rusia, que les ha concedido la nacionalidad, la comunidad internacional no ha reconocido la independencia de los osetios del sur.

En el caso abjazo, la declaración unilateral de independencia de la república (1992) supone el enfrentamiento armado con el gobierno de Tblissi. El conflicto se decantó rápidamente a favor de los separatistas merced al apoyo de combatientes voluntarios de diferentes procedencia (rusos, armenios, cherkesos, chechenos) que controlaron un año después casi todo el territorio ocupando la capital, Sujumi. La violencia de la guerra ha marcado profundamente a ambas partes (se producen diez mil muertos y se generan más de doscientos mil refugiados, la mayoría georgianos, como consecuencia de la “limpieza étnica” en la república).

La firma de un alto el fuego en 1992 por mediación de Rusia y la gestión llevada a cabo por la OSCE y la Misión de Naciones Unidas (UNOMIG) para observación del cese de hostilidades y negociar una posible salida pacífica no logró avances significativos. El conflicto se recrudece a partir de la política llevada por Tblissi (gobierno de Saakashvili, 2004) en su intento de recuperar la integridad territorial del Estado. Dicha política le dió buenos resultados en Adzharia cuando intentó la secesión, pero la ocupación por parte del ejército georgiano de la Alta Abjazia controlando el desfiladero de Kodoni (2006) abrió nuevamente las hostilidades que culminarían en guerra en la estela de la de Osetia. Tras el ataque ruso a posiciones georgianas, unidades rusas se harán con el control del puerto de Poti (salida al Mar Negro) y Moscú reconocerá la independencia de la república.

La cuestión abjaza también entra en la agenda de las Conversaciones de Ginebra, apoyadas por Naciones Unidas, la OSCE y la UE (la presidencia francesa negocia el alto el fuego ruso-georgiano). A diferencia de Osetia del Sur, Abjazia, con salida al Mar Negro, tiene una

*Los efectos del 11-S
y la guerra contra
el terrorismo
internacional
actúan como
revulsivo y como
justificación de la
intensificación de
la acción y
represión militares
de Moscú sobre
Chechenia*

perspectiva mejor de desarrollo económico (turismo, transportes) y la posibilidad de cierto margen de “autonomía” de diversificación de su política respecto a Rusia (que es en la actualidad, el único gran inversor). En este momento, Turquía, es el actor clave para que la República aminore su condición de “protectorado” ruso (posibles inversiones oficiosas de Ankara, sin reconocimiento oficial alguno). Sin embargo, el gobierno turco, ha sido muy cauto respecto a la guerra ruso-georgiana, en general, y en los casos abjazo y osetio, en particular, su punto de mira es la estabilización del Alto Karabaj.

La intervención rusa en Georgia, como parte de la estrategia para el Cáucaso, persiguió cuatro grandes objetivos. Debilitar la presidencia de la república (el pro-occidental Saashkavili) y la posibilidad, a mediano plazo, de cambio por un candidato afín a Moscú, así como la desintegración territorial del Estado. Controlar los corredores de salida de los recursos del Mar Caspio al Negro, y que la vía de paso rusa, sea una opción por encima de la georgiana (privilegiada desde Occidente). Advertir de su no disposición a la presencia de un cordón de seguridad en sus fronteras como consecuencia del posible ingreso de Georgia (y Ucrania) a la OTAN. Dar a conocer a partir de la victoria sobre Georgia, vista como la consolidación del proceso de refortalecimiento ruso, los principios de la política exterior rusa en la era global, más allá de extranjero cercano. Es decir, el rechazo a la unipolaridad (en alusión a Estados Unidos), la defensa de los intereses rusos a nivel mundial y regional, la existencia de regiones y actores privilegiados fuera de las zonas de frontera (América Latina, Venezuela, China, India, Brasil, Irán, Siria) y la recuperación del interés estratégico que el Mediterráneo y Oriente Medio tuvieron en el marco soviético (Medev, 2008).

Por su parte, tanto Estados Unidos, como la OTAN y la UE, conjuntamente con la denuncia de la agresión rusa (violaba los principios del Acta de Helsinki de 1975), realizaron un llamamiento para una solución negociada (sobre la base del principio de la integridad territorial). Si bien para Washington, Tblissi es el gran aliado estratégico de la región (no sólo por los recursos, sino en la lucha contra el terrorismo internacional), el apoyo frente a la agresión rusa fue testimonial, reconociendo, así, la influencia de Moscú. Lo mismo sucedería con la OTAN (la entrada a la organización de un Estado con conflictos abiertos, sería un socio “incómodo” y con la UE, para la que un enfrentamiento con Moscú, no haría más que complicar las delicadas y disputadas relaciones energéticas (Rusia es el principal abastecedor de gas y petróleo de la UE). El gran perdedor en este conflicto ha sido el gobierno de Tblissi, puesto que si bien pudo alcanzar el objetivo de internacionalización del conflicto, como táctica para intentar mover el *status quo*, en el que se encontraban las entidades separatistas y la presencia rusa en la región, la guerra no hizo más que confirmar la independencia *de facto* de Abjazia y de Osetia del Sur, su

viraje hacia Moscú y la hegemonía de la Federación, además de cerrar toda posibilidad de ingreso en la OTAN.

Chechenia

A diferencia del resto de conflictos, las dos guerras en Chechenia, 1994 y 1999, afectan la integridad de la Federación. En la primera, la república, que declara su independencia de Rusia (1991), logra obtener ciertas ventajas después de la firma del acuerdo de paz de Jasavyurt (1996) que pone fin a la guerra tras la incursión rusa a Chechenia (1994). El acuerdo “congela” el tema del estatuto de la república y en la práctica le transfiere poderes de *facto*. La segunda, se produce como consecuencia de la guerra en Daguestán (enfrentamiento entre Moscú y separatistas islámicos (wahabistas), que amenaza con reactivar el conflicto checheno y, lo que es más grave, extender la conflictividad a toda la región. El peligro del “efecto domino”, sirve de excusa a una nueva invasión rusa a Chechenia, poniendo fin a los compromisos de paz.

Este conflicto presenta importantes diferencias respecto a la anterior, no es leído en clave geoestratégica (las rutas de salida de los recursos energéticos del Caspio ya están diseñadas y Rusia tiene control sobre ellas). Genera escasa oposición en la opinión pública y en las fuerzas políticas rusas, a diferencia de la anterior que aglutina a amplios sectores contra el gobierno. Sin embargo, es utilizada como baza electoral (2000) por el presidente ruso, Putin, recurriendo a la fuerza para poner orden y reforzar la imagen de una Rusia fuerte, con control sobre su territorio y el de su zona de influencia (se intentaba resarcir el sentimiento de agravio y de ridículo sufrido por el ejército ruso en la primera guerra). Tampoco es interpretada desde Moscú en clave separatista, sino de lucha contra el terrorismo. Un consecuencia a señalar de la contienda de 1999 es el incremento del número de víctimas (casi 200.000 muertos) y de desplazados y de refugiados (600.000), que de manera clandestina, se dirigen a Azerbaiyán, Georgia, Ucrania, para desde estos países encaminarse a otros de la UE, posibilitando la formación e implantación de una importante diáspora chechena (que se transformará en un importante actor exterior del conflicto). La situación de inestabilidad se complica aún más con la entrada en escena de otro actor, Georgia, al que Moscú acusa abiertamente de colaboracionismo con los secesionistas chechenos, convirtiéndose la guerra, en algunos momentos en un juego a tres bandas.

Los efectos del 11-S y la guerra contra el terrorismo internacional actúa como revulsivo y como justificación de la intensificación de la acción y represión militares de Moscú sobre la república y los líderes secesionistas. Se logrará imponer un gobierno pro-ruso (Admed

Kadirov y tras su asesinato su hijo Ramzan) y una constitución (2003) que integra a Chechenia al Estado ruso, aboliendo cualquier resquicio de autonomía. Respecto a la posible gestión internacional, ésta ha sido prácticamente nula, ya que desde fuera se ha considerado el conflicto como un asunto interior de Rusia. A pesar de que algunos actores expresaron su inquietud ante los conflictos y las connotaciones que alcanzaban (entre otros, Alemania, Bélgica, Estonia, Noruega y Suecia, CdE, UE, OSCE, esta última tuvo un Grupo de Asistencia) la respuesta a política rusa en la pequeña república, no pasó más allá de la simple condena testimonial, quedándose en mera retórica.

Consideraciones finales

Un acertado punto de partida, a la hora de realizar una valoración del tema abordado, Rusia y el Cáucaso, sería mencionar que “hoy como ayer, el pasado explica el presente”. En efecto, se podría afirmar que para la Federación, como en su tiempo lo fue para los zares y para la URSS, el Cáucaso es la clave de la hegemonía en su zona de influencia, pero fundamentalmente la región que la proyecta nuevamente como potencia mundial en el siglo XXI. Hecho que constituye, lo que se ha denominado la “diferencia caucasiana” en el marco del extranjero cercano. En la línea de la historia, señalar también, como rasgo de continuidad, la tradicional condición del área de “objeto” de las pugnas de poder internacional, a la que se suma, el carácter irredento, en muchos casos, de la región, constituyendo ambos rasgos parte del sustrato de la conflictividad de la región. Los casos analizados, son ejemplos acabados del tipo de conflictividad que tienen lugar en la Europa de post-Guerra Fría. Es decir, conflictos “novedosos”, “resurgidos”, internos y complejos cuya intra-estatalidad constituye al mismo tiempo su atributo distintivo y entraña la dificultad de la gestión. Dentro del amplio espectro de modelos de confrontación existentes en el espacio ex-soviético, el del Alto Kabardaj, Abjazia, Osetia del Sur y Chechenia, son étnico-secesionistas, se producen entre entidades incorporadas o presentes en un mismo Estado. Conflictos que eclosionan, una vez desaparecido el gestor central del espacio en el que existían (URSS), permitiendo la entrada de otros actores con intereses en la zona, y que tienen profundas raíces históricas y complicadas razones geopolíticas que condicionan su evolución y particularmente su gestión.

Los conflictos han puesto de manifiesto, las carencias, los desequilibrios, las “inestabilidades”, susceptibles de generar inseguridad en la región y como la gestión debe hacer frente, no sólo a contener el enfrentamiento militar, sino también a temas como la violación de derechos humanos, los flujos de desplazados y refugiados, el déficit

democrático, la reactivación de la economía, etc., que inciden directamente en las relaciones de la región.

Respecto al papel desempeñado por los actores internacionales encargados de gestionarlos, especialmente organizaciones internacionales, hay que mencionar que hasta la disolución oficial de la URSS (diciembre 1991) se mantuvo el principio de no injerencia en los asuntos internos de un Estado (presente en Naciones Unidas y en la OSCE). Además, de ésta, otras circunstancias explican que las organizaciones se mantuviesen al margen. Una, ya apuntada, la naturaleza de los conflictos, intraestatales, ante los que no había experiencia ni tampoco medios para actuar (códigos, principios consensuados, todo había sido pensado en función de relaciones interestatales). Por lo que, la política que se aplicó fue de carácter meramente reactivo (frente a las crisis, crear instrumentos, incluso *ad hoc*). Otra fue que la región constituía, constituye, parte del “extranjero cercano” de la Federación y se debía contar con su beneplácito para actuar en la zona, tanto desde el ámbito de la OSCE como desde Naciones Unidas. En este sentido y desde 1992 el protagonismo ruso en los conflictos de la ex—Unión Soviética se acrecienta de manera significativa tanto a nivel unilateral, como a través de la CEI. Lo que permite hablar del “factor ruso” para cualquier solución política. En general, los Estados occidentales y las organizaciones han procurado “compensar”, mediante la no intervención o la confrontación directa, la percepción de aislamiento de Rusia, importando muy poco el déficit democrático del Estado ruso en sus relaciones con la región.

Referencias bibliográficas

- Bloed, Arie (2009) “OSCE’s “frozen conflicts” remain volatile”, *Security and Human Rights*, núm.2, pp.175-178.
- Brzezinski, Zbigniew (1997) *The grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Nueva York, Basic Books.
- Coppieters, Bruno (1996) (ed.) *Contested Borders in the Caucasus*, Bruselas, VUB University Press.
- Coppieters, Bruno (2001) *Federalism and Conflict in the Caucasus*, Londres, Royal Institute of International Affairs.
- De Andrés, Jesús (2006) “La consolidación de un sistema autoritario”, *Pueblos, Revista de Información y Debate*, núm. 23 (septiembre), pp.6-8.
- Djalili, Mohamed-Reza. (1995) (ed.) *Le Caucase postsoviétique. La transition dans le conflit*, Bruselas, Bruylant.
- Ferrari, Aldo (2008) “¿Una nuova Guerra Freda per il Caucaso? Scenari internazionali dopo il conflitto in Ossetia”, *ISPI Working Paper*, núm. 30, Settembre.
- Fischer, Sabine (2009) “Abkhazia and the Georgian-Abkhaz Conflict: Autumn 2009” *ISS Opinion* (European Union Institute for Security Studies), December.

Haddaji, Yasha (2004) "Les hydrocarbures dans le Sud.Caucase. Grandes manoeuvres autour des ressources de la Caspienne", *Le Courrier des Pays de l'Est*, núm. 1043, mai-juin, pp. 4-26.

Lynch, Dov (ed.) (2003) "The South Caucasus: A Challenge for the EU", *Chaillot Papers*, núm 65 (EU Institute for Security Studies/UE Institut d'Études de Sécurité, Paris).

Medvedev, Dmitry (2008) *Speech at World Policy Conference*, Erevan, France, October 8; <http://www.kremlin.ru.eng/text/speeches/2008/10/08/2159>.

Sainz Gsell, Nora (2002) "Apuntes sobre un proceso en materia de gestión de conflictos en Europa: el Alto Karabaj y las organizaciones internacionales" en C. Flores Juberías (ed.) *Estudios sobre la Europa Oriental*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València [Col.leció Oberta], , pp. 519-542.

Sainz Gsell, Nora (2002) "Conflictos en el Cáucaso: una aproximación a su gestión. El caso de Georgia", *Papeles del Este. Transiciones poscomunistas*, núm. 3, (enero), [Revista electrónica ISSN 1576].

Sainz Gsell, Nora (2008) "Las guerras en Chechenia y las organizaciones internacionales: de la realidad, la retórica y el olvido", en Serra, F. (ed.) *Chechenia. Rompamos el silencio*, Barcelona, Icaria, pp. 131-156.

Taibo, Carlos (2006) *Rusia en la era de Putin*, Madrid Los Libros de la Catarata

VVAA (2009) "Los conflictos del Cáucaso", *Vanguardia Dossier*, núm. 30 (enero-marzo), pp. 85-87.

La OTAN y su papel en la seguridad transnacional

Alberto Piris Laespada

General de Artillería en la Reserva, diplomado de Estado Mayor



Introducción

La OTAN está en efervescencia, situación apenas oculta en la que lleva ya algunos años y que subyace bajo un aluvión de actividades exteriores que son las que ocupan más espacio en los medios informativos. En éstos se ha venido tratando durante el pasado año 2009 sobre la polémica suscitada por el llamado “escudo antimisiles”, que no solo presenta efectos técnico-militares (la supuesta disuasión frente a misiles balísticos iraníes o de otros estados “bandoleros” o benévolos ante el terrorismo internacional) sino también consecuencias políticas en algunos países —Chequia y Polonia, sobre todo— donde estaba prevista su instalación, y también en el conjunto de la política europea, sobre todo en su relaciones con Rusia.

Desde la desaparición de la URSS, la OTAN ha quedado en un equilibrio inestable porque aquella era el enemigo indispensable sobre el que se sustentaba todo el edificio político-militar de la Organización

Pero esto no es todo aunque haya sido objeto de polémicas sin fin. Se ha discutido también, y se sigue discutiendo, en relación con la ya prolongada intervención militar de la OTAN en Afganistán, donde hoy se superponen dos operaciones militares (conocidas como ISAF y “Libertad duradera”) dirigidas, respectivamente, por la OTAN y por el Pentágono, con distintos efectivos militares y contribuciones diversas de otros países aliados. Se pone así de manifiesto la ambivalencia de una Alianza donde un socio hegemónico, de indiscutible preponderancia económica, política y militar, dicta en último término lo que ha de hacerse, cómo ha de hacerse y para qué ha de hacerse.

Y última, pero no única, cuestión en este breve repaso introductorio: también la OTAN proporciona material polémico en cuanto en el seno de la Unión Europea se pretende analizar las necesidades militares de nuestro continente, desvinculándolas de las de Estados Unidos y buscando el modo de obtener una autonomía en política de defensa de la que Europa ha carecido siempre y que ahora, con la nueva estructura del Tratado de Lisboa ya en vigor, parece más necesaria que nunca. De poco sirve unificar los órganos de política exterior de la Unión, con la creación de una nueva figura que concentra en sí todas las responsabilidades de las relaciones exteriores, si la diplomacia y la política exterior europeas carecen de ese soporte esencial que son unas Fuerzas Armadas, propias y capaces de actuar con plena autonomía, que las respalden.

La efervescencia que se advierte en torno a la Alianza Atlántica, cuyo Cuartel General se alza en un bulevar de la periferia de Bruselas, a unos pocos kilómetros de los grandes centros políticos de la Unión Europea, se percibe con toda claridad sin necesidad de recorrer los pasillos de su sede, ni de conversar con los responsables de sus distintas áreas y los funcionarios o representantes de sus 28 países. Un simple recorrido de su página web oficial² permite consultar diversos foros de discusión sobre el llamado “nuevo concepto estratégico”³, que en el fondo no es sino el resultado de reconocer que la OTAN, tal como fue creada en 1949, ha pasado a mejor vida, aunque cueste mucho reconocerlo.

Desde la desaparición de la URSS, la OTAN ha quedado en un equilibrio inestable porque aquella era el enemigo indispensable sobre el que se sustentaba todo el edificio político-militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Éste ahora solo se puede apuntalar incorporando nuevas misiones que justifiquen su supervivencia, aunque sea preciso denominarlas “fuera de área”, para justificar el hecho de que apenas tienen ya nada que ver con el texto inicial del

1 Cuyos detalles pueden consultarse en:
<http://www.isaf.nato.int/>
<http://www.centcom.mil/en/topics/significant-operations/operation-enduring-freedom/>

2 <http://www.nato.int>

3 <http://www.nato.int/strategic-concept/what-is-strategic-concept.html>

Tratado en sus importantes artículos 5º y 6º (que definen, respectivamente, las condiciones en que pueden llevarse a cabo las intervenciones militares y las zonas geográficas sobre las que se extiende la responsabilidad de defensa compartida) ni con el espíritu con el que aquél fue suscrito por los Estados miembros, en cuyo preámbulo se expresa el deseo de “promover la estabilidad y el bienestar en la zona del Atlántico Norte”⁴. Bien es verdad que una interpretación laxa de esa frase permitiría intervenir en cualquier parte del mundo, si los países aliados creen que su estabilidad y su bienestar se ven amenazados por cualquier circunstancia, por muy ajena que sea al área geográfica mencionada en el texto del Tratado.

Como una revisión radical de dicho texto es un problema que nadie se ha atrevido a abordar, la inquietud principal de los dirigentes otánicos parece ser la de adaptar un articulado obsoleto y sobrepasado por las circunstancias históricas, para hacerlo más creíble y fundamentar de ese modo cualquier operación militar que satisfaga los intereses de las principales potencias aliadas. De ahí la necesidad de disfrazar esta profunda distorsión de lo que fue un tratado adaptado a sus tiempos -básicamente, a la Guerra Fría- y ha dejado ya de serlo, discutiendo sobre nuevas estrategias para encontrar una salida a un problema en sí mismo irresoluble: “Habría que empezar todo de nuevo, y eso es imposible”, admiten, en privado y a regañadientes, algunos funcionarios en la sede central bruselense. La gran inercia burocrática creada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte ha pasado hoy a ser el motor más potente que mantiene en marcha a esta alianza, cuyos éxitos o sus fracasos suelen ser valorados, como se desprende de algunas declaraciones oficiales de sus dirigentes, más por la repercusión positiva o negativa que tienen sobre el prestigio de la OTAN que por los resultados reales alcanzados sobre el terreno.

A este respecto conviene recordar, para mostrar que la OTAN contempla a Afganistán más como un medio o un instrumento que como un fin en sí mismo, cómo Joschka Fischer, que fue ministro de Asuntos Exteriores y vicescanciller de Alemania, se lamentaba en un artículo publicado en la prensa española⁵ de que Occidente estaba dilapidando “sus éxitos” en Afganistán, por falta de compromiso y de previsión. Por no empeñarse allí con más medios y voluntad más firme. Afirmaba que si esta misión fracasara “Europa tendría que pagar un precio inaceptablemente elevado y el futuro de la OTAN estaría en peligro”. Palabras que revelan con insultante sinceridad cómo para algunos destacados políticos europeos el destino del pueblo afgano, su desventurado presente y su incierto futuro, es decir, el mayor o menor bienestar en su vida cotidiana, si bien sirven de justificación

⁴ El texto completo del Tratado en castellano puede consultarse en <http://www.nato.int/docu/other/sp/treaty-sp.htm>

⁵ “Afganistán y el futuro de la OTAN”, *El País*, 7 de enero de 2008.

para la intervención militar de la OTAN en ese país, son, en último término, asuntos secundarios en relación con los intereses propiamente europeos (la consolidación política de la Unión, el planeamiento y la ejecución de una política exterior y de seguridad común, la pugna soterrada por la hegemonía entre los grandes países europeos, etc.), entre los que no conviene ignorar la supervivencia de la OTAN, tras haberse esfumado el enemigo que la hizo nacer.

La “nueva” política exterior de Estados Unidos con Obama y su relación con la OTAN

Siendo bastantes las innovaciones de la nueva política exterior que parece apuntar el Gobierno Obama, están lejos, sin embargo, de significar una sustancial reforma de algunos viejos usos, muy arraigados al paso del tiempo. Es indudable que la entrada en el primer plano de la escena política internacional de nuevos actores (sobre todo Rusia, pero también otros, como China y algunos Estados iberoamericanos y asiáticos) ha introducido una modificación importante en la fórmula más utilizada por Bush, que básicamente consistía en “primero nosotros y luego los demás”. El “nosotros” estaba formado por Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea, lo suficientemente dóciles como para no discutir las imposiciones de la Casa Blanca; el “trío de las Azores” fue un claro paradigma de esto. En “los demás” se encontraba el resto del mundo, que habría de plegarse forzosamente, por convicción o mediante la presión militar, a los designios de Washington.

Obama ya no lo percibe así, y el avance producido por este cambio de percepción es muy positivo para el mundo. Pero, no obstante, han aparecido algunos factores que pueden lastrar esta sensación de innovación. El principal de ellos es la OTAN. Tiene muy poco de innovación el seguir considerando a la OTAN como el elemento esencial para la seguridad conjunta de Norteamérica y de la Unión Europea, añadiéndole, como suplemento operativo, la misión de estabilizar el mundo, llegando para ello hasta Afganistán, si es preciso. El resultado real es que se sigue utilizando una vieja herramienta, procedente de la Guerra Fría, para actividades y operaciones que eran inimaginables cuando se firmó el Tratado del Atlántico Norte.

Ése es el meollo de la cuestión. La OTAN no es sólo una superestructura burocrática, de naturaleza política y militar, sino que arrastra una notable inercia ideológica. Si ésta puede pasar inadvertida para los miembros más veteranos de la Alianza, curados ya de espanto y escépticos respecto a la realidad de la amenaza que la creó y la hizo crecer, influye todavía con vigor sobre los nuevos aliados, los que se liberaron de la sombra del Pacto de Varsovia y del Moscú soviético

La OTAN no es sólo una superestructura burocrática, de naturaleza política y militar, sino que arrastra una notable inercia ideológica

que los controló durante largos años. Una estructura militar no sobrevive sin un enemigo. La extinta URSS fue el enemigo que mantuvo a la OTAN con vida, activa, desarrollada y crecientemente expansiva. Más que la fidelidad a los llamados “valores democráticos de Occidente”, la OTAN estaba sostenida por la fórmula de los mosqueteros, “Todos para uno y uno para todos”, aunque manteniendo la debida jerarquía por orden de importancia y en función de los intereses nacionales de los distintos países aliados. Por eso no tuvo inconveniente en admitir en su seno a la dictadura portuguesa o a la Turquía de los militares golpistas, que le proporcionaban ventajas estratégicas en sus enfrentamientos con el enemigo oriental. Y entre sus aliados de la Guerra Fría no vaciló en contar con represivas dictaduras y regímenes muy poco recomendables sobre todo el planeta.

La situación ha cambiado notablemente y Rusia ha dejado de ser la URSS, reclamando el puesto en Europa que históricamente le pertenece. De ahí las dificultades que experimenta la idea de una defensa conjunta del continente europeo y el poco éxito de las propuestas rusas, hartamente razonables, de establecer un sistema defensivo que englobe también a la Europa histórica, que termina en los Urales. Engarzar esto con el sistema noratlántico de defensa conjunta parece un problema de muy complicada resolución, porque están en juego varias tendencias muy poco coincidentes:

- Estados Unidos desea seguir utilizando la OTAN como elemento esencial de la defensa conjunta de Occidente;
- La Unión Europea desearía no depender tanto de Estados Unidos para los asuntos de su defensa militar y disponer de organizaciones autónomas puramente europeas;
- Motivos económicos, sociales y políticos obligan a no aceptar que la Europa histórica siga dividida por una frontera militar que mantenga a Rusia fuera de su núcleo esencial.

Los puntos de fricción en el desarrollo de la OTAN

En los primeros días del pasado mes de diciembre tuvo lugar la última reunión del año 2009 del Consejo del Atlántico Norte a nivel de ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros, de cuyo comunicado final⁶ se extraen los siguientes párrafos:

“En la cumbre de Estrasburgo/Kehl, los jefes de Estado y de Gobierno [de la Alianza] reafirmaron su decisión de que Georgia y Ucrania sean miembros de la OTAN; ese compromiso sigue en pie”.

⁶ http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59699.htm?mode=pressrelease

“La asociación OTAN-Rusia tiene posibilidades de contribuir estratégicamente a la seguridad de la zona euroatlántica y más allá. Los aliados dan la bienvenida a la reanudación formal, a nivel ministerial, del diálogo y la cooperación con Rusia. [...] Existen muchas cuestiones prioritarias para mejorar nuestra cooperación práctica, incluyendo Afganistán, el narcotráfico, la lucha contra el terrorismo y la piratería, la defensa antimisiles, la no proliferación de armas nucleares, el control del armamento y el desarme”.

“El nuevo Concepto Estratégico de la Alianza será la guía general de la reforma de la OTAN. Ésta es un proceso continuo dirigido a preservar y mejorar la capacidad de la OTAN para ejecutar todo su espectro de misiones. La reforma debería mejorar y optimizar el uso de los recursos creando una organización más ligera y eficaz, y respetando los principios del consenso”.

Este breve extracto de lo que parece ser sentir común entre los aliados otánicos necesita ser contrastado con otras opiniones distintas, porque tanto las percepciones asumidas durante un pasado de prolongado enfrentamiento como las realidades del momento actual obstruyen el deseable camino de entendimiento entre los dos grandes polos de poder militar que coexisten hoy en el continente europeo: Rusia y la OTAN.

Por parte de la Alianza, además de los tres párrafos antes citados, son conocidas las propuestas básicas expuestas por su secretario general, Anders Rasmussen, en el primer discurso tras su toma de posesión⁷, para mejorar el entendimiento entre ambas partes. Pueden resumirse así:

- Un esfuerzo conjunto de la OTAN y Rusia para reforzar su cooperación práctica en aquellos asuntos en que ambas afrontan riesgos y amenazas comunes.
- Reactivar el Consejo OTAN-Rusia, para que pueda servir como foro de diálogo sobre el modo de mejorar la paz y la estabilidad europeas.
- Una revisión conjunta de los nuevos peligros que habrá que afrontar en el siglo XXI, a fin de establecer las bases para una sólida cooperación futura.

Todo esto fue bien acogido en su momento por la opinión pública europea, pero la realidad cotidiana apenas muestra ninguna repercusión práctica de tan positivas intenciones. Como ha sucedido a menudo en la Alianza Atlántica, la interacción de países con distintos intereses y las a menudo divergentes opiniones de sus altos diri-

⁷ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-132023-2009-09-19.html> y http://www.nato.int/cps/en/nato-live/opinions_56776.htm

gentes políticos y militares crean una cierta confusión interna que puede paralizar algunos de sus mejores propósitos.

Parece obligado, por tanto, recoger también el punto de vista ruso sobre esta cuestión, tal como lo expuso recientemente Vladimir Kozin, analista del Ministerio ruso de Asuntos Exteriores, en un artículo publicado en el diario *The Moscow Times*⁸. Según él, los principales obstáculos que dificultan la cooperación de Rusia con la OTAN son ocho:

1. El sentimiento antirruso de algunos miembros de la OTAN, que se concreta en las políticas abiertamente hostiles de seis países fronterizos con Rusia y las antiguas repúblicas ex soviéticas.
2. La constante tendencia de ampliación de la OTAN, que incluye a Ucrania y Georgia [como se insiste en el Comunicado Final arriba reproducido].
3. La tendencia de la OTAN a reforzar sus armas nucleares y convencionales, a pesar de que en ambos tipos de armamento supera a Rusia, agravada por el hecho de que los miembros de la OTAN no han ratificado el tratado de fuerzas convencionales en Europa, lo que Rusia sí ha hecho.
4. El aumento del número de bases militares de la OTAN próximas a la frontera rusa (nueve bases más tras la primera ampliación de la Alianza).
5. Los planes que han sustituido al abortado “escudo antimisiles” de Bush, para configurar lo que Obama ha denominado la nueva arquitectura europea de defensa antimisiles, desplegarán nuevos sistemas en todos los países de la OTAN, aumentando el número de armas próximas a la frontera rusa. La vaga oferta de Rasmussen de estudiar las posibilidades de vincular los sistemas de defensa de Estados Unidos, la OTAN y Rusia deja en el aire asuntos vitales sobre la contribución de cada uno de ellos y sobre cómo se determinará quiénes serán los enemigos a afrontar.
6. La creciente actividad de las fuerzas aéreas y navales, a veces provistas de armamento nuclear, de varios países de la OTAN en las proximidades del territorio ruso, incluyendo los mares Báltico y Negro.
7. El hecho de que Rusia sigue siendo el principal enemigo potencial de la OTAN en lo relativo a su orientación estratégica y su doctrina militar.
8. El rechazo de la OTAN a la propuesta de Medvedev de establecer un nuevo pacto de seguridad europeo que incluya a Rusia en pie de igualdad con los restantes socios.

Tras esta lista de agravios, que muchos políticos rusos comparten y otros discuten, el artículo citado revela, en sus líneas finales, una

⁸ “8 Obstacles to Better NATO Ties”, *The Moscow Times*, 25 de septiembre de 2009.

constante que viene determinando la política rusa desde el tiempo de los zares, cuando aconseja a la OTAN que “tenga en cuenta que Rusia nunca consentirá ser relegada a los márgenes del mundo civilizado, en sentido político, económico o militar”.

Conviene resaltar, llegado este momento, la anomalía que supone la situación hasta aquí descrita. Tan acostumbrados estamos ya a ella, que no nos choca el hecho de que, para alcanzar un entendimiento sobre cuestiones relativas a la seguridad y la defensa propias de nuestro continente, la Unión Europea tenga que hablar a través de la OTAN –una alianza donde el indiscutible socio hegemónico no es europeo y antepone, como es natural, sus intereses nacionales a los de la UE– y no tenga voz para entenderse directamente con Rusia, esta Rusia de hoy que tan poco tiene que ver con la URSS del pasado, pero ante la cual la burocracia de la OTAN parece no haber olvidado la época en que las cosas estaban más claras y el temible enemigo a batir era evidente para todos.

Francia regresa a la estructura militar integrada de la OTAN

Cuando en marzo de 2009, con motivo de su visita a la Escuela Militar de París, el presidente de la República Francesa anunció el regreso de Francia a la estructura militar integrada de la OTAN, la noticia no tomó por sorpresa a los mandos del Cuartel General bruselese, pero sí a la opinión pública. Algunos fragmentos de su alocución son significativos: “Tenemos que estar allí donde se elaboran las decisiones y las normas, en vez de esperar a que nos las notifiquen”⁹. Más todavía: “Una vez que reingresemos, ocuparemos nuestro lugar en los mandos principales aliados, conservando además toda nuestra fuerza independiente de disuasión nuclear”. Todo parecía indicar que Francia se apresuraba a ocupar un importante papel en Europa del que la había privado la decisión del general De Gaulle en 1966, en plena Guerra Fría, al retirar las fuerzas francesas de la estructura militar de la OTAN y obligar a los órganos superiores de la Alianza a abandonar Francia para establecerse en Bélgica.

En la misma visita tocó Sarkozy un tema crítico: “El haber sido incapaces de aclarar nuestra posición respecto a la Alianza, creó dudas sobre nuestras motivaciones. En consecuencia, teníamos una Alianza que no era suficientemente europea, y una defensa europea que no avanzaba como hubiéramos deseado”. La apuesta era arriesgada. Desde la izquierda, fue criticada porque socavaba la independencia francesa y sometía al país a la política internacional de Estados Unidos. Pero también desde la derecha se consideró que menguaba

9 http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/international/newsid_7938000/7938441.stm

las aspiraciones mundiales francesas. Dominique de Villepin opinaba que si Francia hubiera estado integrada en la OTAN en 2003, hubiera sido incapaz de expresar su oposición a la guerra de Bush en Iraq¹⁰.

En realidad, Francia se incorporó al Comité Militar en 1992, y el Jefe de sus Fuerzas Armadas venía participando en todas sus reuniones desde 1996, con excepción de los comités de planificación de defensa y de planificación nuclear, lo que servía para resaltar la peculiaridad francesa de su limitada participación en la Alianza. De cualquier modo, esta reincorporación tiene, sobre todo, un efecto simbólico en ambas partes, reforzando a la Alianza y aumentando el papel de Francia en ella.

Pero si a primera vista alguien pudiera sospechar que el cambio de rumbo francés presupone desdeñar la Política Europea de Seguridad y Defensa, para reforzar el papel de la organización transatlántica, estaría equivocado. El paso dado por Sarkozy es uno más en un largo proceso que ha llevado a estrechar los lazos militares de Francia con la OTAN. El objetivo de este proceso es construir un sistema de defensa europea más vinculado a la Alianza Atlántica, al borrar definitivamente las sospechas de que Francia pretendía apoyar una defensa militar continental en oposición a la OTAN.

La cosa puede ir aún más allá. La decisión de Sarkozy está también relacionada con los procesos de reforma y reestructuración de la Alianza antes aludidos, en los que desea intervenir más directamente: una nueva estrategia otánica y una radical reforma de su pesada burocracia. En ello coincide con otras opiniones expresadas por el Reino Unido y en Holanda. Pero también puede influir en la decisión francesa un deseo de “europeizar” la OTAN, equilibrando más cabalmente el peso en la Alianza de los aliados de una y otra parte del Océano Atlántico, en lo que la presencia de Obama en la Casa Blanca puede resultar una eficaz ayuda.

Afganistán, un serio escollo para la OTAN

Si existe hoy un conflicto en el mundo capaz de mostrar a lo vivo las incongruencias y las dificultades de la OTAN para afrontar las nuevas misiones, que tienen como objeto principal –aunque no se proclame así abiertamente– aumentar su capacidad de supervivencia como organización militar supranacional, éste es el de Afganistán. El Secretario General de la OTAN, en su visita a Kabul en diciembre de 2009, declaró: “Sé que algunos se preguntan cuánto tiempo permanecerán [en Afganistán] las fuerzas internacionales. Que no exista la

¹⁰ <http://www.theepochtimes.com/n2/content/view/13876/>

*La OTAN ha
acabado por hacer
del éxito militar de
sus armas en
Oriente Medio una
cuestión de vida o
muerte para su
credibilidad y su
discutible
supervivencia
como
organización
militar*

menor duda de que la comunidad internacional estará a su lado y les ayudará para reconstruir su país, hasta que puedan hacerlo por sí mismos y garantizar que el terrorismo nunca volverá a arraigarse”¹¹.

Aunque es de sobra sabido que Rasmussen no hubiera hecho tales manifestaciones sin la previa aquiescencia de Estados Unidos, el compromiso de la OTAN con Afganistán tiene un doble objeto. Por una parte, dar legitimidad internacional a las operaciones militares que Estados Unidos desarrolla allí bajo su control exclusivo (la ya citada “Libertad duradera”); por otra, ayudar a los Gobiernos de algunos países europeos a afrontar la oposición de la opinión pública, que en muchos países no entiende cuál es la finalidad de su implicación militar en un país en el que tienen muy pocos intereses, y que en algunos casos han anunciado su intención de reducir el contingente militar destinado a la ISAF.

Pero es a principios de 2010 cuando las incongruencias citadas resultan más evidentes, desde el momento en que son cada vez más extendidas las opiniones de altos responsables políticos occidentales en el sentido de que para estabilizar Afganistán será indispensable cierta participación de los talibanes. Con lo que parece cerrarse un círculo absurdo en el que habrá que aceptar a los acérrimos enemigos como parte de la solución del problema, aunque para suavizar tanta incongruencia se recurra a la vieja práctica de dividir a los talibanes en “buenos” y “malos”; aquéllos, los que pueden aceptar, por su parte, cooperar con su anterior enemigo -el actual gobierno de Kabul- y éstos, los irreductibles que desean alcanzar el poder sin limitación alguna e imponer sus condiciones para establecer un régimen político basado en la ley islámica.

Casi al mismo tiempo que las citadas declaraciones del Secretario General de la OTAN, en la *Harvard Law School* el profesor Marc W. Herold¹² pronunciaba una conferencia con el título “Afganistán, resistiendo a la ocupación y al fundamentalismo”¹³, que hubiera sido de mucha utilidad para los ministros de Defensa de la OTAN en sus intentos de ponerse de acuerdo sobre la estrategia más conveniente que permita vislumbrar un final aceptable para esa guerra que amenaza a la misma Alianza Atlántica. No militarmente, sino en el vital aspecto de su imagen pública, pues la OTAN, como ya se ha mencionado antes, ha acabado por hacer del éxito militar de sus armas en Oriente Medio una cuestión de vida o muerte para su credibilidad y su discutible supervivencia como tal organización militar.

11 “NATO Chief Promises to Stand by Afghanistan”, *The New York Times*, 23 de diciembre de 2009.

12 cf. “Los dilemas de la participación española en Afganistán”, Anuario del CEIPAZ 2008-2009, pág. 169 y ss.

13 <http://www.uruknet.info/index.php?p=m58953&hd=&size=1&l=e>

Dos puntos básicos de su intervención fueron:

- “La guerra de Estados Unidos en Afganistán no puede ganarse ni militarmente ni en términos de contrainsurgencia. Los bombardeos y la ocupación han reforzado a Al Qaeda, en vez de debilitarla, promoviendo su descentralización al menos en dos continentes (Asia y África). Gracias a Estados Unidos, Al Qaeda es ahora una organización global”.
- “La Historia nos muestra claramente que el principal factor que obliga a Estados Unidos a retirarse de un conflicto es el aumento de sus bajas militares, como ocurrió en Indochina (1965-75), en Líbano en 1983 -con el ataque terrorista que mató a 241 soldados en Beirut- o en Somalia en 1993, con el derribo de dos helicópteros estadounidenses”.

La conclusión a la que llegó fue: “La única solución para Estados Unidos es retirarse lo más rápidamente posible, como hizo la URSS en 1989, y dejar que los afganos encuentren una solución viable de compromiso, lo mismo que hicieron los vietnamitas en 1975”. El planteamiento de Obama y del general McChrystal –refuerzo militar y “afganización” de la seguridad– conducirá a una guerra interminable; según Herold. Por otra parte, los planes del vicepresidente Biden –utilizar masivamente aviones no tripulados para destruir a Al Qaeda en las zonas fronterizas con Pakistán– acabarían creando en los más fanáticos islamistas *pashtunes* una sensación tal de impotencia y ansias de venganza que podría propiciar nuevas acciones terroristas, al estilo de las de Bombay, Londres, Madrid, Washington y Nueva York.

No le parece verosímil que la retirada de las fuerzas aliadas haya de convertir a Afganistán en un refugio para Al Qaeda. Esta organización no necesita refugios; la preparación para los atentados contra Washington y Nueva York se realizó en unas escuelas aeronáuticas de Estados Unidos y en unos domicilios situados en ciudades alemanas. Más que una estructura jerarquizada de mando, Al Qaeda provee una brújula ideológica que orienta a sus terroristas, que no necesitan ocultarse en recónditas guaridas.

Tampoco cree Herold que a los talibanes se les pueda aplicar el “divide y vencerás”, suponiendo que haya entre ellos quienes podrían ser captados por las fuerzas de ocupación: “Los talibanes quizá no sean un bloque monolítico, pero tienen el control político de sus fuerzas. Reforzar las de Estados Unidos favorecerá el poder de los talibanes y su capacidad de reclutamiento”. Insiste en que los talibanes y Al Qaeda no son lo mismo: las preocupaciones de aquéllos son principalmente locales, mientras que Al Qaeda y otros grupos similares se consideran implicados en una *yihad* universal. Esta distinción entre ambos grupos es algo frecuentemente ignorado por muchos comentaristas políticos de Occidente.

Muy poco de lo expuesto por el profesor Herold forma parte del actual pensamiento estratégico de la OTAN, si es que, aparte de las decisiones tomadas en Washington para proseguir la lucha, dispone la Alianza Atlántica de otras ideas estratégicas aplicables al momento, lo que al escribir estas líneas es objeto de muchas dudas. No basta con repetir, como se hace a menudo, que el problema de Afganistán ha llegado a un punto donde no hay solución viable: tan perjudicial sería perseverar en la ocupación militar –con más o menos efectivos y con tácticas variables– como concluirlo lo antes posible para abandonar el país. En cualquier caso, la peor opción sería adoptar una decisión basada en la exasperación y la irritación que produce el no encontrar soluciones adecuadas, cuando otros problemas de política interior se acumulan sobre la mesa de trabajo de Obama y exigen soluciones inmediatas.

La necesidad de una nueva estructura defensiva para toda Europa

La cuestión esencial que se debate en todo lo expuesto hasta ahora no puede ignorar el hecho de que cualquier estructura defensiva que se adopte en Europa ha de contar con Rusia. Obama no es ajeno a la cuestión y la prueba es el avance, lento por firme, en el desarrollo de las discusiones con Moscú sobre asuntos tan importantes como la renovación del Tratado START I sobre armas nucleares estratégicas, los acuerdos sobre coordinación contra ataques cibernéticos y otras cuestiones de seguridad interior. El botón de “puesta a cero” en las relaciones con Rusia, que Obama anunció al comienzo de su presidencia, parece funcionar, al menos en un sentido. Porque en el sentido contrario no se puede olvidar la fría respuesta que recibió la propuesta rusa de crear un nuevo pacto de seguridad euro-atlántica con mecanismos de resolución de conflictos más adecuados a la realidad actual que lo que significa la OTAN.

Rusia sigue viendo a la Alianza Atlántica como una organización militar cuya continua expansión hacia el Este solo fue frenada temporalmente gracias a la respuesta militar que Moscú dio en Osetia del Sur en agosto de 2008. Y busca garantías, suficientemente apoyadas en bases legales, de que la OTAN no forzará el ingreso de Ucrania ni de Georgia en sus filas. Aduce que Rusia ha sido varias veces engañada por los aliados occidentales. Aunque comprende que éstos nunca aceptarán la sospecha de que las decisiones adoptadas por la OTAN puedan verse constreñidas o limitadas en modo alguno por las presiones ejercidas desde Moscú.

Aun no expresadas formalmente, existen unas líneas rojas establecidas por Rusia, que conciernen a la expansión de la OTAN hacia las

Cualquier estructura defensiva que se adopte en Europa ha de contar con Rusia

fronteras rusas, al régimen de control de las fuerzas convencionales en Europa y a la aproximación de instalaciones militares de la OTAN al territorio ruso. Esto no es un conflicto congelado, como algunos pudieran pensar, y la guerra con Georgia probó que tal cosa no existe en una zona tan crítica como la constituida por los países que fueron anteriormente miembros de la URSS.

Parece, por tanto, ineludible avanzar hacia una transformación de las estructuras responsables de la seguridad en Europa. Las razones son varias. Una de ellas es la existencia de fronteras todavía discutidas y discutibles en nuestro continente, sobre las que habrá que llegar a acuerdos definitivos. Además, casi un tercio de la población europea se halla en países que no pertenecen a la OTAN. Y, por último, la evidencia histórica de que cualquier situación no estabilizada puede degenerar y agravarse con rapidez si no se dispone de los mecanismos de resolución de conflictos más adecuados para intervenir en ella.

Rusia no puede vetar las decisiones de la Alianza Atlántica, pero ésta debe olvidar definitivamente la Guerra Fría y no puede atender a sus propios intereses –entre los que se encuentra su burocrática tendencia a la ampliación– ignorando las necesidades rusas de seguridad. Solo una nueva estructura de defensa y seguridad paneuropeas podrá atender a los problemas que irán surgiendo a medida que avance el siglo XXI. Y ese será el más importante asunto que deberán resolver de forma coordinada los dirigentes políticos europeos, estadounidenses y rusos en los próximos años, que encontrarán siempre en el fondo de la cuestión el obstáculo de la preexistencia de la OTAN, cuya disolución o, más probablemente, transformación en algo muy distinto de lo que es en la actualidad, será inevitable al paso del tiempo.

Las Palmas, enero 2010

Obama y la agenda hemisférica: balance de un año y desafíos inmediatos

Andrés Serbin

Presidente de CRIES



El legado de George W. Bush

Al asumir Barack Obama la presidencia de los Estados Unidos en enero de 2009 pesaba sobre las relaciones estadounidenses con los países del hemisferio, incluida Canadá, un legado ominoso de los ocho años previos de la administración de George W. Bush. A la vez, la situación del hemisferio había cambiado en la década precedente de una manera significativa, y el nuevo presidente se enfrentaba, entre otros temas de su agenda, con una región cuya fisonomía se había transformado drásticamente desde finales de la década de los noventa, en un contexto mundial donde los desafíos de un mundo complejo, diversificado y crecientemente multipolar había puesto en cuestión la hegemonía estadounidense, y dónde una crisis financiera sin precedentes, originada en su propio país, había afectado al conjunto del sistema internacional (Velasco e Cruz, 2009; Sánchez Egozcué, 2009).

Bajo la presidencia de George W. Bush, América Latina y el Caribe pasaron a ocupar un lugar muy secundario en la política exterior estadounidense

En este contexto, no hay duda de que la elección del Presidente Obama abría la posibilidad de un nuevo enfoque de los Estados Unidos en las relaciones hemisféricas y, en particular, en las relaciones con América Latina y el Caribe. Sin embargo, las posibilidades de que la política hemisférica de los Estados Unidos cambiase estaban constreñidas, desde el primero momento, tanto por la crisis económica global y la urgencia de atender prioridades domésticas e internacionales, como por el legado recibido de la administración anterior, signado en la región por la desconfianza hacia Washington y las ambivalencias y contradicciones evidenciadas por los Estados Unidos en el ámbito hemisférico (Inter-American Dialogue, 2009: 1).

Si bien con el fin de la Guerra Fría, América Latina y el Caribe habían dejado de tener una importancia estratégica para los Estados Unidos, de hecho, las relaciones hemisféricas fueron dramáticamente afectadas por las secuelas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y la subsiguiente política estadounidense de la “guerra contra el terrorismo”, caracterizada por el unilateralismo y el relegamiento de muchas normas y valores internacionales que habían constituido la base de la relación entre los Estados Unidos y el resto de los países del hemisferio. Por un lado, si bien la guerra en Afganistán, inmediatamente después de los atentados del 11-S recibió múltiples apoyos de diferentes países, la guerra y la invasión a Irak, sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹, encontró un repudio generalizado, con contadas excepciones, entre los gobiernos de América Latina y el Caribe. Las posteriores violaciones a los derechos humanos puestos de manifiesto con la detención sin juicio de prisioneros en la base de Guantánamo, los vuelos clandestinos de traslado de sospechosos y las torturas y abusos revelados en la prisión de Abu Graib por parte de personal militar estadounidense, para mencionar solo los más relevantes, pusieron en cuestión no sólo la legalidad de estos hechos, sino los alcances del respeto, por parte de los Estados Unidos, a los valores asociados con la democracia, con los derechos humanos y con la vigencia del Derecho Internacional. En esencia, en esta etapa, la priorización de los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos puso en suspenso todo discurso previo por parte de los gobiernos de este país sobre la necesidad de impulsar el multilateralismo en el sistema internacional, promover la democracia y los derechos humanos, en particular en el ámbito hemisférico, e imponer la vigencia de las normas del Derecho Internacional como parte del proceso de gobernanza global. Por otra parte, si el fin de la Guerra Fría contribuyó a que los Estados Unidos prestaran menor interés a la región, bajo las dos presidencias de George W. Bush, América Latina y el Caribe pasaron a ocupar un lugar muy secundario en la política exterior estadounidense que se caracterizó, en este período, por una

¹ Dónde además dos países latinoamericanos – México y Chile, objetaron la invasión.

manifiesta ausencia de coherencia (*Stratfor Global Intelligence*, 2009). De hecho, un analista señala dos etapas en la política hemisférica de Bush. La primera, en el período 2000-2004, que implicó una ruptura con la política hemisférica de las administraciones anteriores, tanto la de su padre como la de Bill Clinton y, parcialmente, con la de Ronald Reagan, a partir de una visión diferente del sistema internacional y del rol que los Estados Unidos debían asumir en él, que antecede inclusive a los ataques del 11 de septiembre, y que afirma “un viraje hacia un mundialismo triunfalista de raíz unipolar, obsesionado con los asuntos de seguridad” (Domínguez, 2008: 198). Y la segunda, impulsada en el período 2004-2008 con un cambio de su equipo diplomático, que implicó “una política mucho más consistente con las normas institucionalizadas de apoyo a la democracia en el marco de la OEA” (Domínguez, 2008: 204). Sin embargo, la tensión entre la ideología, el dogmatismo y el pragmatismo de la administración Bush, confirmó, a lo largo de los dos períodos, un significativo grado de inconsistencia, cuando no una ausencia marcada de atención, a la política hacia la región.

En este marco, pese a que George W. Bush, fue uno de los presidentes norteamericanos que visitó con más frecuencia América Latina, la percepción negativa de los Estados Unidos en la región y, especialmente, del mismo presidente, se incrementó significativamente durante la primera década del siglo XXI. Como señala Hakim (2009: 48), la credibilidad estadounidense en la región se vio afectada asimismo “por varias decisiones políticas lamentables en la región: la falta de atención de Washington al hundimiento económico de la Argentina en 2001; la inflexible e ineficaz actitud respecto de Cuba; el inmediato apoyo de George W. Bush al golpe de Estado contra Hugo Chávez en 2002; la rigidez de la política anti-droga en la región, y la decisión tomada en 2007 de construir un muro en la frontera entre Estados Unidos y México para frenar la inmigración ilegal”. Esta percepción se asoció asimismo con una imagen de los Estados Unidos cada vez menos pendiente de los sucesos en la región y más focalizado en otras regiones y prioridades, que algunos analistas no dudaron de calificar de “negligencia benigna” y otros, de lisa y llana desatención, después de un historial previo durante el cual los Estados Unidos nunca dejaron de visualizar a América Latina y el Caribe como su “patio trasero” y un ámbito estratégico importante.

Estas características de la política hemisférica de los Estados Unidos durante la administración de George W. Bush, cada vez más volcados en su atención hacia otras regiones y prioridades, se articuló asimismo con los cambios en dos temas específicos de la agenda hemisférica que invalidaron gran parte de los avances previos en las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y el Caribe.

La construcción de un muro en la frontera con México para impedir la llegada de inmigrantes ilegales, tanto de este país como de Centroamérica minó la imagen de los Estados Unidos en la región

Por un lado, la agenda de libre comercio vinculada a la promoción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), conjuntamente con los temas asociados, de promoción de la democracia y de los derechos humanos impulsados en las Cumbres de las Américas, se fue diluyendo luego del fracaso de la IV Cumbre en Mar del Plata en noviembre de 2005, dónde los países del MERCOSUR y Venezuela pusieron prácticamente fin a esta iniciativa, en combinación con manifestaciones de un fuerte repudio, cuestionamiento y movilización social, en los cuales Chávez tuvo un significativo protagonismo (Serbin, 2007a: 187). Las secuelas de la Cumbre de Mar del Plata se pusieron de manifiesto no sólo en el contexto latinoamericano, sino también en la creciente dificultad, en el ámbito político doméstico, de la aprobación, por parte del Congreso estadounidense, de los acuerdos de libre comercio avanzados con Panamá y Colombia, principalmente por la resistencia de algunos representantes demócratas.

Por otra parte, la “Guerra contra el Terror” y los intereses de seguridad de los Estados Unidos no tuvieron asidero en una región que, pese a algunas versiones de la derecha estadounidense, no fue un espacio del que surgieran, se desarrollaran, se entrenaran y se consolidaran las células terroristas asociadas con Al Qaeda, ni desde dónde podría desatarse una conflagración nuclear. De hecho, durante este período se hizo evidente el contraste en la identificación de amenazas y prioridades de seguridad por parte de los Estados Unidos, y la percepción sobre las mismas por parte de la mayoría de los países latinoamericanos (Serbin, 2005).

En suma, mientras que el potencial interés común entre los Estados Unidos y la región en torno a los temas de comercio, tomando en consideración que para la mayoría de los países de la región el país del Norte es el principal o el segundo socio comercial, quedaba relegado a un segundo plano, el tema de seguridad en los términos estadounidenses como principal tema de preocupación de los Estados Unidos (pero no necesariamente para los países latinoamericanos y caribeños), pasaba a ocupar un primer lugar en la agenda hemisférica de ese país.

A estos dos hechos se agregó, de una manera infamante en la percepción de los latinoamericanos, la construcción de un muro en la frontera con México para impedir la llegada de inmigrantes ilegales, tanto de este país como de Centroamérica y de otros países de América Latina, hecho que no contribuyó a mejorar la imagen de los Estados Unidos y, en particular, del presidente George W. Bush, en la región.

En el contexto de estos elementos descollantes de la política estadounidense hacia la región, por su parte, América Latina y el Caribe habían sufrido cambios significativos en su geografía política, con la

elección, en el marco de la consolidación de los sistemas democráticos y luego de largos años de postergación, de partidos, movimientos políticos y presidentes de orientación progresista o radicalmente de izquierda. Con algunas notables excepciones, en toda América Latina y el Caribe, y a través de procedimientos democráticos, se desplegaron una serie de gobiernos de centro-izquierda y de izquierda (*Nueva Sociedad*, n° 127: 2008; Castañeda y A. Morales, 2009: 64-67; Serbin, 2008a: 117-152); cuya ideología y retórica no sólo se basaba en una crítica al “consenso de Washington” y a las reformas estructurales de la década precedente que, sin embargo, habían contribuido a estabilizar macroeconómicamente a la mayoría de la región, sino también en un distanciamiento, cuando no un desafío y una oposición radical a todo rol de los Estados Unidos en la región, y la inclusión y priorización, inclusive a nivel regional, de una agenda social que apuntaba a combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. A su vez, un entorno internacional favorable para el incremento de los precios de los *commodities*, dio lugar, en la mayoría de los países de la región, a un crecimiento económico significativo que contribuyó a reducir parcialmente los índices de pobreza y de desigualdad presentes en muchos de ellos (Maira, 2008: 491-526).

Tanto el conjunto de la “desatención” general de los Estados Unidos, su política de seguridad contra el terrorismo y la dilución de una agenda comercial común con los países latinoamericanos y caribeños, como la aparición de nuevos actores relevantes en el sistema internacional, ávidos de recursos naturales y, en particular, de ciertos recursos energéticos y alimenticios que abundan en América Latina y el Caribe, crearon las condiciones para una creciente diversificación de las relaciones internacionales de los países de la región. Como bien lo señalan algunos analistas, América Latina y el Caribe absorbieron el impacto de la globalización a través de una creciente percepción de la necesidad de diversificar sus relaciones económicas y comerciales a nivel global, y de no limitarse al habitual triángulo atlántico de las relaciones y vínculos privilegiados, cuando no exclusivos, con los Estados Unidos y los países de Europa Occidental, que históricamente dominaron sus relaciones internacionales y sus respectivas políticas exteriores (Lowental, 2009: xxiii-xxix y 1-24). El resurgimiento de Rusia, la emergencia dramática de China (con crecientes vínculos económicos con la región) y de la India, y la aparición de nuevos actores relevantes en el sistema internacional, sin poner en cuestión la unipolaridad estratégica de los Estados Unidos, dieron lugar, sin embargo, a una creciente percepción de que existía un mundo de socios comerciales y de interlocutores políticos más allá del eje atlántico, un mundo multipolar que exigía una especial atención de los países latinoamericanos y caribeños en un contexto en dónde la atención de los Estados Unidos hacia la región y su importancia estratégica, habían disminuido. En este mundo multipo-

lar, no sólo los países latinoamericanos del Pacífico empezaron a prestar una mayor atención a sus vecinos asiáticos, en el marco de la APEC, sino que el comercio de un número significativo de países de América Latina y el Caribe con otras regiones, se intensificó y se amplió.

En suma, en este período la combinación de la falta de atención de los Estados Unidos hacia la región, y la emergencia de nuevos actores en un mundo multipolar, abrió las puertas para una mayor diversificación de las relaciones internacionales de los países de la región a costa de las tradicionalmente privilegiadas relaciones con los Estados Unidos. Si bien esta observación puede ser matizada de acuerdo a la cercanía geográfica y a la mayor o menor dependencia de los vínculos económicos de diferentes países latinoamericanos y caribeños con los Estados Unidos, en tanto se hizo más evidente en el caso de América del Sur que de México y del Caribe, en general marcó un significativo viraje en el cuadro de relaciones de América Latina y el Caribe hacia su mayor diversificación, con crecientes grados de autonomía con respecto al vecino del Norte.

La creciente autonomía y la percepción de un mundo multipolar dio lugar a la aparición de aspiraciones regionales y globales por parte de algunos países latinoamericanos

Pero esta creciente autonomía y la percepción de un mundo multipolar que abría la posibilidad de diversificar sus relaciones internacionales y, especialmente económicas, con un nuevo conjunto de actores, también dio lugar a la aparición de aspiraciones regionales y globales por parte de algunos países latinoamericanos. Como hemos analizado en otro lugar (Serbin, 2008b: 141-157; Serbin, 2009a: 231-246), los países que tradicionalmente lideraban a la región en el ámbito internacional como México y Argentina, fueron desplazados por el liderazgo, frecuentemente competitivo, en particular a nivel regional, de un Brasil con crecientes aspiraciones de actor global, y de una Venezuela muñida de abundantes ingresos petroleros y de una aspiración a imponer el proyecto bolivariano en toda la región, bajo la égida de su presidente Hugo Chávez. Las tensiones y fricciones entre estos dos liderazgos, así fuere con alcances diferentes en el ámbito internacional, generó la emergencia de nuevos esquemas y espacios multilaterales a nivel regional, como la UNASUR (nacida de un viejo proyecto impulsado por Brasil primero como Área de Libre Comercio de Sudamérica y luego como Comunidad Sudamericana de Naciones), que aglutinó a todos los países de América del Sur en base al núcleo duro de MERCOSUR, y el ALBA (nacida primero como Alternativa Bolivariana de las Américas y enfrentada radicalmente al ALCA, y transformada luego de la desaparición de ésta en la Alianza Bolivariana de las Américas), promovida por Chávez en torno a coincidencias ideológicas y políticas con Cuba (primer socio del Tratado de Complementación Económica que originó el ALBA), con algunos países centroamericanos (Nicaragua y Honduras previo al golpe de estado de junio de 2009) y caribeños (desde Haití hasta Dominica y St. Vincent) y con la inclusión de

Bolivia y Ecuador en América del Sur. Ambos esquemas excluyeron a los Estados Unidos.

Adicionalmente, ambos liderazgos, mas allá de aspirar a un rol regional, impulsaron sus relaciones internacionales, en el marco multipolar y a nivel global, a una escala sin precedentes, con aspiraciones de convertirse en actores globales, y de abrirse espacios en ámbitos multilaterales como la OPEP, el G-20 o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de diversos mecanismos, ya fuere por la vía de la diplomacia petrolera de Chávez, o mediante el recurso de una diplomacia mas cauta y sostenida por parte de Brasil.

Estos cambios de la dinámica y del mapa geopolítico latinoamericano y caribeño, impulsaron el desarrollo de un multilateralismo latinoamericano con espacios propios como los ya mencionados y la reactivación de otros, de concertación política, como el Grupo Río, que excluyeron, sistemáticamente, a los Estados Unidos y que, inclusive llegaron a poner en cuestión la validez y efectividad del sistema interamericano encarnado en la Organización de Estados Americanos (OEA). En un vuelco sin precedentes, en mayo de 2005, se eligió como Secretario General de esta organización al socialista chileno José Miguel Insulza, un candidato que, por primera vez, no estuvo apoyado inicialmente por los Estados Unidos. De hecho, los Estados Unidos respaldaron primero a un candidato guatemalteco y luego al canciller mexicano en oposición a Insulza, antes de volcar su voto a éste ante la abrumadora mayoría de países latinoamericanos y caribeños que lo apoyaban².

Este cuadro general, constituyó un legado decisivo para el gobierno del Presidente Obama, a partir de una política hemisférica ajustada aún a la agenda consolidada a partir de 11-S, a nivel global, de la lucha contra el terrorismo, y de una creciente autonomía de los países de la región con respecto a los Estados Unidos, tanto en las prioridades asignadas a la agenda regional y hemisférica, con temas contrastantes a los de la agenda estadounidense, como en la multiplicación de espacios regionales de carácter multilateral con la exclusión de este país.

En este contexto, cuatro países de la región aparecían como los referentes claves de toda política futura de los Estados Unidos: México, por su proximidad, por los vínculos económicos establecidos durante la NAFTA, por la inmigración y los crecientes problemas de la porosidad de las fronteras, en particular en relación al narcotráfico y al crimen organizado; Brasil que, en el vacío geopolítico dejado por los Estados Unidos, emergía como la contraparte mas importante en el

² El principio general de tomar decisiones por consenso en este organismo, obliga a negociar la unanimidad para la designación del Secretario General y del Secretario General Adjunto. Ver al respecto Serbin (2009b).

ámbito de América del Sur y como un líder regional relevante, que, sin embargo, mantenía una serie de situaciones contenciosas en torno a los temas de comercio; Venezuela, erigido en estridente crítico de los Estados Unidos con aspiraciones de impulsar un proyecto regional en torno a su versión del bolivarianismo, pero que mantenía una alta dependencia del mercado estadounidense para la exportación de sus productos petroleros; y Cuba, que pese a su reducido tamaño detentaba un importante protagonismo internacional en el marco de las tensiones existentes entre ambos países y del embargo por parte de los Estados Unidos, con efectos significativos para la misma política doméstica de este país (*Stratfor Global Intelligence*, 2009).

La elección de Obama y la expectativa de un nuevo comienzo

La elección del demócrata Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos en las elecciones de noviembre de 2008, pese a las pocas referencias que como candidato hizo a América Latina y el Caribe, pareció marcar un nuevo comienzo en las relaciones hemisféricas y, en particular en la política exterior de los Estados Unidos hacia la región. Antes de asumir la presidencia el candidato recibió la visita del presidente mexicano Felipe Calderón y conversó telefónicamente con Lula da Silva y poco después de asumir recibió una visita oficial del mandatario brasileño. Por otra parte, entre sus primeras visitas al exterior, luego de asumir la presidencia, se contaron las realizadas a Canadá en febrero de 2009 y a México en abril del mismo año, seguidas a mediados de año por una Cumbre entre los tres países en la ciudad de Guadalajara que, aparentemente dio fin al acuerdo paralelo de promoción de la seguridad y de la prosperidad (SPP). Significativamente, si bien durante la campaña electoral, Obama sostuvo una posición cercana a los sindicatos y a los grupos ambientalistas estadounidenses y planteó la necesidad de una revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la visita a Canadá diluyó enteramente este planteamiento (Shear, 2009; *Democracy Now*, 2009) y la visita a México se centró en avanzar los temas de seguridad fronteriza y la llamada Iniciativa Mérida, de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, con la admisión, por parte de la nueva administración, de que la eclosión de estos problemas eran responsabilidad de ambas partes, a ambos lados de la frontera, ya que las armas y la posibilidad de lavado de dinero por parte de las organizaciones criminales provenían del lado estadounidense.

En líneas generales, pese a que los Estados Unidos estaban enfrentando la mayor crisis financiera desde la década de los treinta, y dos guerras simultáneas en Afganistán y en Irak, la elección de Obama despertó grandes y positivas expectativas en la región, tanto por la

imagen carismática personal del candidato –el primer afro-americano que llegaba a la presidencia en representación del Partido Demócrata–, como por las posibilidades que ofrecía de revertir drásticamente las políticas de la administración anterior en el plano doméstico y, principalmente, en el plano hemisférico e internacional.

En este marco, el bautismo de Obama ante la región se produjo en la Cumbre de las Américas convocada en Trinidad y Tobago en abril del 2009, en un marco multilateral, dónde el nuevo presidente debía reunirse por primera vez con los mandatarios de América Latina y el Caribe, y dónde se anticipaba una fuerte presión, en particular por parte de Chávez y de sus aliados, para la eliminación del embargo a Cuba y la normalización de las relaciones con este país. Algunas señales positivas y anticipadas en función de este tema en particular ya habían sido emitidas por la nueva administración estadounidense con la eliminación de la suspensión del envío de remesas y de la prohibición de viajes de cubano-americanos a la isla, poco antes de la Cumbre. Pero los planteamientos de Obama en el marco de la misma, con una apelación al establecimiento del mutuo respeto entre las naciones soberanas del hemisferio, el impulso de un “*equal partnership*” y la disposición a escuchar y aprender, en vez de pontificar e imponer, por parte del novel presidente, diluyeron las posibilidades de una confrontación y posibilitaron que las simpatías iniciales frente a su victoria electoral, se acentuaran. El presidente estadounidense estrechó la mano de Chávez, aceptó su regalo del clásico antiestadounidense *Las venas abiertas de América Latina*, atendió sin inmutarse a los discursos más radicales en contra de la política estadounidense en la región y se ganó a la mayoría de los mandatarios asistentes, pese a que Chávez y sus aliados se negaron, en un acto atípico, a firmar la declaración final de la Cumbre (Feinberg, 2009: 236). De hecho, la Cumbre estuvo marcada por la promesa de Obama de impulsar un cambio radical en el estilo de las relaciones hemisféricas, con un mayor énfasis en el diálogo y la cooperación, como parte de un cambio de la política exterior en general orientada a promover la diplomacia, la cooperación y el multilateralismo en franco contraste con la administración anterior (Hakim, 2010a).

Como resultado, en los primeros meses de gobierno de Obama, la percepción positiva de los Estados Unidos y, en especial, del presidente estadounidense en América Latina y el Caribe, se incrementó significativamente, como lo señaló una encuesta de Gallup realizada entre junio y septiembre de 2009 (Brown, 2009), y las expectativas de un viraje positivo y significativo en la política hemisférica de los Estados Unidos hacia la región se incrementaron exponencialmente. Sin embargo, la luna de miel así iniciada duró poco.



Traspiés y crisis sucesivas: la política hacia Cuba, la crisis de Honduras y las bases colombianas

No obstante la disposición del presidente de lograr una aprobación rápida por parte del Congreso de la designación del nuevo subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, el académico Arturo Valenzuela³, y del nuevo embajador ante Brasil, el ex subsecretario de asuntos hemisféricos, Thomas Shanon, Obama encontró un escollo por parte de los representantes republicanos, que, en el marco de la crisis hondureña, demoraron estas asignaciones hasta noviembre y diciembre de 2009, respectivamente. Esto dificultó el manejo de la política hemisférica y la interlocución con algunos actores latinoamericanos de fundamental importancia para la misma. Sin contar con la designación de estos funcionarios clave en los puestos asignados para diseñar e impulsar una nueva política hemisférica, Obama y su Secretaria de Estado Hillary Clinton tuvieron que enfrentar una sucesión de episodios críticos, que contribuyeron a tensar las relaciones con los países de América Latina y el Caribe.

La Cumbre de las Américas estuvo marcada por la promesa de Obama de impulsar un cambio radical las relaciones hemisféricas, con un mayor énfasis en el diálogo y la cooperación

El primero de estos episodios se vincula con las relaciones con Cuba y se produjo durante la realización de la Asamblea General de la OEA en junio de 2009 en San Pedro Sula, Honduras, dónde la presión de los países latinoamericanos y del propio Secretario General de la organización hicieron que se incluyera en la agenda el tema de la cancelación de la suspensión de Cuba del organismo y su re-incorporación si éste país manifestaba esa intención, en continuidad con las aspiraciones y expectativas presentes en la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago pocos meses antes. Si bien la Secretaria de Estado Hillary Clinton se sumó a la decisión mayoritaria de proceder a esta cancelación, en sintonía con la aspiración de los gobiernos de América Latina y el Caribe, marcó a su vez sus distancias señalando que Cuba debería, para reincorporarse a la organización, asumir las normas y criterios imperantes en ella, incluyendo la aceptación de la Carta Democrática Inter-Americana. De hecho, para algunos analistas, la percepción estadounidense del manejo del tema por parte de América Latina y el Caribe fue la de una emboscada, ya que las relaciones con Cuba no estaban en la agenda. Por su parte, Cuba, y particularmente Fidel Castro, expresaron con mucha claridad que no tenían intención de re-incorporarse a una organización que la había expulsado en 1962 en plena Guerra Fría y bajo la influencia decisiva de los Estados Unidos.

El segundo y, quizás mas dramático y revelador episodio que contribuyó a tensar las relaciones con América Latina y el Caribe fue la crisis que se produjo en Honduras con el golpe de Estado contra el presidente electo Mel Zelaya en junio de 2009 (a pocos días de fina-

³ Luego de un prolongado período inicial de suspenso sobre la elección del mismo por parte de Obama.

lizada la Asamblea General de la OEA en ese país), su destitución y expulsión del país por parte de las fuerzas armadas, y la instauración de un gobierno *de facto* encabezado por el presidente del Congreso Roberto Michelletti, ante al intento de Zelaya de promover una consulta popular para prolongar constitucionalmente su mandato. La adhesión previa de Zelaya al ALBA ya había encontrado una fuerte resistencia en sectores de la élite política y económica hondureña, pero su decisión de impulsar la consulta sin la aprobación de las instancias judiciales hondureñas, provocó el golpe de estado, no anticipado por la mayoría de las cancillerías y analistas del hemisferio.

De hecho, la crisis de Honduras se convirtió en una prueba importante para el nuevo enfoque de la administración estadounidense en torno a los temas de democracia, de las relaciones con sus socios latinoamericanos, y de la cooperación multilateral (Schifter, 2010: 3). Las primeras reacciones de la administración Obama frente al golpe de Estado respondieron, en sintonía con el resto de los países latinoamericanos y caribeños y con la disposición anunciada de actuar en el marco de la coordinación y cooperación regional, a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, y al apoyo a la expulsión del nuevo gobierno hondureño de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a partir de una decisión consensuada en el seno de este organismo hemisférico multilateral. Sin embargo, esta decisión, afectó las posibilidades de diálogo y de negociación con el gobierno *de facto*. Los intentos tanto del Secretario General de la OEA, como del Presidente Oscar Arias de Costa Rica de buscar alguna forma de acuerdo para el retorno de Zelaya, así fuere transitoria, a la presidencia chocaron con la intransigencia del nuevo gobierno, y con las mismas acciones de Zelaya (que entró clandestinamente en Honduras y se refugió en la Embajada de Brasil), y no contribuyeron a superar la situación, que entró en un *impasse*. La visita del senador republicano Jim De Mint a Tegucigalpa y los contactos de congresistas republicanos con el gobierno de Micheletti contribuyeron, a su vez, a generar una mayor confusión en el rol desempeñado por los Estados Unidos en la crisis. En este marco, a pesar de las presiones internacionales, las elecciones presidenciales convocadas con anterioridad al golpe de estado se realizaron, sin embargo, en noviembre de 2009, sin que Zelaya hubiera sido restituido a la presidencia, y los Estados Unidos y un conjunto de países europeos y latinoamericanos reconocieron al nuevo gobierno hondureño, revalidando de alguna manera el golpe de Estado. Sin embargo, las relaciones con Brasil (Arias, 2009:4; Pagni, 2004:4) y con la mayoría de los países de América del Sur (que mantenían la tesitura de no reconocer unas elecciones en el marco político de un gobierno *de facto*) fueron afectadas por este cambio de posición de los Estados Unidos. Posición que, sin embargo, destrabó la designación por el Congreso del nuevo subsecretario para Asuntos Hemisféricos Arturo Valenzuela (Heine, 2010).

La crisis de Honduras se convirtió en una prueba importante para el nuevo enfoque de la administración estadounidense en torno a los temas de democracia, de las relaciones con sus socios latinoamericanos, y de la cooperación multilateral

La crisis de Honduras ilustró cabalmente las dificultades de los Estados Unidos de desarrollar una relación constructiva con América Latina, tanto por la presión e intervención de los factores políticos domésticos (que, como ya señalamos, estaban demorando la aprobación de la designación del Subsecretario de Asuntos Hemisféricos como la del embajador en Brasil) como por las divisiones y tensiones presentes entre los países de la región. El proceso de toma de decisiones de los Estados Unidos en este contexto, evidenció una “falta de consistencia y de dirección” y puso de manifiesto los retos especiales que planteaba desarrollar una política multilateral en un contexto regional altamente polarizado (Hakim, 2010 a:3) y en un marco doméstico complejizado por la oposición republicana y las divisiones entre los demócratas. Por otra parte, las críticas a la ambigüedad y contradicción de la política estadounidense ante la crisis hondureña, llovieron desde distintas posiciones y gobiernos de la región, desde aquéllos que veían a los Estados Unidos actuando nuevamente en forma unilateral y hegemónica hasta los que clamaban por una política más decidida de este país en contra del gobierno *de facto*.

El tercer episodio que marcó un deterioro de las relaciones con América Latina y, en particular con los países de América del Sur, fue la firma del acuerdo con Colombia el 30 de octubre de 2009, para permitir la presencia de tropas y el estacionamiento de aviones estadounidenses en siete bases estratégicas en territorio colombiano (Samper, 2009:25), acuerdo sobre el cual comenzaron a circular rumores y comentarios con varios meses de anticipación. Si bien este acuerdo era parte del legado del llamado Plan Colombia aprobado en administraciones anteriores, la falta de consultas previas a nivel regional provocó un amplio espectro de reacciones latinoamericanas, encabezadas por Chávez y sus aliados sudamericanos del ALBA pero con evidentes muestras de preocupación expresadas asimismo por parte de Brasil y de otros países latinoamericanos. Los debates en torno a esta situación justificaron la convocatoria de una reunión especial de UNASUR en San Carlos de Bariloche, Argentina, en agosto de 2009, durante la cual se instó al presidente Uribe a dar explicaciones detalladas del acuerdo y de sus alcances, mientras que las tensiones entre Venezuela y Colombia se acrecentaban. La propuesta de Brasil de que la UNASUR se reuniera con Obama o, eventualmente, con representantes de alto nivel de la administración estadounidense, para una explicación cabal del sentido de este acuerdo, no tuvo eco en la administración estadounidense hasta meses más tarde. Recién en enero de 2010, Hillary Clinton envió una carta a la presidencia de UNASUR solicitando una reunión, sin que trascendiera si el tema de esta tendría algo que ver con las bases colombianas o si sencillamente “expresaba un interés por comenzar acercamientos a este organismo” (*Diario Hoy*, 2010, Quito). De hecho, en ningún momento los Estados Unidos intentaron recurrir a algún foro u organización multilateral para comunicar y explicar de

una manera transparente el sentido del acuerdo militar con Colombia, generando un amplio espectro de preocupación y de reacciones irritadas por parte de los gobiernos sudamericanos.

En este marco, los factores de fricción entre los Estados Unidos y algunos países de América Latina y el Caribe han ido *in crescendo*, así fuere de manera puntual, en el segundo semestre de 2009 y en los primeros meses de 2010.

Por un lado, si bien hubo algunos avances en las relaciones con Cuba, tanto con la eliminación de las restricciones para viajes y para el envío de remesas por parte de cubano-americanos y, más recientemente, con la autorización para nuevas inversiones y el desarrollo de las telecomunicaciones, con el renovado diálogo entre los dos gobiernos en torno a los temas de migración⁴, y con las negociaciones para restablecer el servicio regular de correos entre ambos países, todas estas medidas se caracterizaron por ser modestas y puntuales, sin marcar una ruptura radical con las políticas de la administración anterior. En esta misma línea se ubica la cooperación reciente entre los gobiernos de ambos países en la ayuda a Haití luego del terremoto que asoló a este país, incluyendo la autorización por parte de las autoridades cubanas para que aviones estadounidenses utilizaran su espacio aéreo para hacer llegar la asistencia necesaria a este país (ANSA, 2009: 4). En este marco, en la celebración del quinto aniversario del ALBA, durante la VII Cumbre de este organismo, en La Habana, en diciembre de 2009, una serie de duras críticas contra los Estados Unidos se desplegaron por parte de los mandatarios asistentes, encabezados por la denuncia de Raúl Castro de la “ofensiva hegemónica” de Washington, y el subsiguiente ataque de Chávez a la Secretaria de Estado Hillary Clinton, por sus declaraciones sobre las consecuencias de relacionarse con Irán (Vicent, 2009:1; *El País*, 15 de diciembre 2009: 6). Estas posiciones se vieron reforzadas en enero de 2010, cuando el gobierno cubano rechazó la inclusión de Cuba en la lista de países terroristas por parte de los Estados Unidos, condenándola por “injusta y arbitraria” y señaló que la administración de Obama demostraba ser tan “enemigo” de la revolución cubana como sus predecesores (Vicent, 2010: 5).

Por otra parte, Hugo Chávez, después de un período inicial de aceptación que le hizo plantear en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, a finales de septiembre de 2009 que, a diferencia de su presentación anterior denunciando que Bush había dejado “un olor a azufre” que lo identificaba con el diablo, había un “olor de esperanza” con la llegada de Obama a la presidencia de los

⁴ Ver Vincent, Mauricio (2010) “Cuba reanuda con Estados Unidos el diálogo sobre inmigración”, en *El País* (Madrid). 20 de febrero de 2010, p. 7. Sin embargo, un comunicado de la misma fecha del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba expresa la insatisfacción del gobierno cubano porque durante la visita de Craig Kelly, subsecretario adjunto de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos a La Habana para las conversaciones sobre migración, éste se haya reunido con disidentes.

Estados Unidos, pasó a hablar, en el mismo discurso, de dos Obamas: uno “amistoso” y “conciliador” y otro que tendía a replicar las viejas políticas estadounidenses de considerar la región como su patio trasero, identificando como los tres temas de fricción de los Estados Unidos con la región su política hacia Cuba, la presencia militar de los Estados Unidos en Colombia, y la crisis de Honduras (Shifter, 2010: 1). Esta última imagen de Obama pasó a primar cada vez más en el discurso de Chávez, con la reiteración de la aseveración que los Estados Unidos tenían preparada una invasión a Venezuela (inclusivo en el marco de una alianza con Holanda) y un magnicidio, ya que aseveró que planeaban asesinarlo. La renovada radicalización del discurso de Chávez, como ya vimos, tuvo resonancias previsibles en sus aliados del ALBA. Tanto el presidente Daniel Ortega de Nicaragua, como el presidente Evo Morales, sin mencionar las ya citadas reacciones de Cuba, se hicieron eco de este discurso radicalizado, al punto de poner en tensión las relaciones diplomáticas de sus países con los Estados Unidos, particularmente a raíz del episodio de las bases colombianas. Mas allá de que Chávez se encuentra sumido en sus propios problemas domésticos, con serios problemas de provisión de energía y agua a la población venezolana, un exponencial crecimiento de la criminalidad y la violencia, y fuertes reacciones de la población (y especialmente de los estudiantes) frente al cierre de la señal de RCTV Internacional, y ante la proximidad de unas elecciones legislativas que pueden recomponer la composición de la Asamblea Nacional, este discurso sigue presente, con matices y énfasis distintos, en las alocuciones de Chávez y entre los gobiernos miembros del ALBA. Por otra parte, el acuerdo sobre la presencia de militares y equipo estadounidense en las bases colombianas ha dado lugar a una tensión creciente entre la Venezuela bolivariana y Colombia, uno de los principales aliados de los Estados Unidos en la región, sin descartar la posibilidad de un escenario de confrontación bélica, difícilmente manejable por parte de la diplomacia estadounidense.

A su vez, las relaciones con los dos aliados estratégicos privilegiados por la nueva administración en la región – Brasil y México, también han sufrido altibajos. La cooperación con Brasil en el marco del Grupo de los 20 y en la ONU, en temas vinculados a la energía, el cambio climático, la no-proliferación nuclear, y la ronda Doha de negociaciones comerciales, contrasta, por un lado, con el acercamiento brasileño a Francia en varios temas globales y en ámbitos multilaterales (Malamud y García Calvo, 2010) y los crecientes vínculos con Rusia, China, India (como parte del BRIC) y mas recientemente Irán, y por otro, con las divergencias en el plano regional, particularmente en relación a la crisis hondureña, las bases militares de Colombia, y las relaciones con Cuba. Como apuntan Malamud y García Calvo (2010:10): “Brasil apuesta para dar el salto a la escena global como un actor relevante, aunque ello requiere una fuerte

implantación regional. A pesar de las buenas palabras de Lula hacia Obama, resaltando la esperanza que éste ha suscitado en América Latina y en el resto del mundo, parece que el presidente brasileño no termina de sentirse cómodo con Estados Unidos para alcanzar su objetivo. Esto puede interpretarse como la ambición de Lula de innovar y crear nuevas alianzas políticas en un mundo multipolar o como una afirmación de independencia frente al todopoderoso Estados Unidos de cara al liderazgo regional. En cualquier caso, en ambos escenarios parece difícil no contar con Estados Unidos, como se ha evidenciado tras el terremoto de Haití” (Malamud y García-Calvo 2010: 10). La visita oficial del presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad no sólo a Venezuela y Bolivia, sino también a Brasil, en noviembre de 2009, contribuyó a acentuar la irritación por ambas partes, al expresar el gobierno de Estados Unidos su preocupación por esta visita y al advertir la Secretaria de Estado Clinton que las relaciones con Irán podrían “traer consecuencias” a los países que las desarrollaran (Shifter, 2010: 1). En este marco se ubican los comentarios de Marco Aurelio García, asesor de Lula da Silva en relaciones internacionales, que pone en cuestión el mismo concepto de una agenda hemisférica, para privilegiar un énfasis en el hemisferio sur y en el sub-regionalismo promovido por Brasil (García, Marco Aurelio, 2009: 21).

A su vez, si bien consolidada y profundizada en los últimos meses, la relación de los Estados Unidos con México, particularmente centrada en el combate al crimen organizado y al narcotráfico y que ha permitido estrechar los lazos entre ambos países, se enfrenta con crecientes frustraciones de ambas partes, en función de percepciones diferentes en cuanto a como enfrentar las causas estructurales que generan estos procesos (Shifter, 2010: 7). En este marco, la convocatoria por parte de México de la segunda Cumbre de la CALC en el mes de febrero de 2010, señala un creciente énfasis de este país de reforzar y profundizar sus vínculos con América Latina en el marco de espacios multilaterales que no incluyen a los Estados Unidos.

Más allá de la retórica agresiva y confrontacional de Chávez y de sus aliados del ALBA, las relaciones con Brasil no avanzan por su mejor etapa⁵; las relaciones con Argentina sufrieron un percance durante la visita reciente del Secretario Adjunto de Asuntos Hemisféricos a Buenos Aires, cuando comentó que no había un clima de estabilidad jurídica para invertir en el país (Colonia, 2009: 1); el Vicepresidente del recientemente electo gobierno de izquierda, encabezado por José Mujica, en Uruguay ha rechazado la posibilidad de avanzar en la firma de un acuerdo bilateral de libre comercio con los Estados Unidos, y la reducción de la ayuda exterior a América Latina en un 10% en la

⁵ Ver declaraciones del Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, y su llamado a que Estados Unidos reformule su política hacia América Latina, luego de la visita del sub-secretario adjunto para asuntos hemisféricos Valenzuela a Brasilia, en “Brasil pide a Estados Unidos que revele su política regional”, en *La Nación* (Buenos Aires), 27 de diciembre de 2009, p. 6.

A medida que la agenda hemisférica evoluciona, las instituciones multilaterales se enfrentaran con una mayor diversidad y complejidad de temas viejos y nuevos, de difícil compatibilización y manejo

presentación hecha al Congreso para el año fiscal 2011, en particular en lo que se refiere a la asistencia militar y antinarcóticos a México (en un 30%), y a Colombia (en un 11%) (Oppenheimer, 2010: 3), son algunos de los hitos de este deterioro, en el marco de una progresiva estabilización de una política estadounidense hacia la región y de las presiones ejercidas a nivel doméstico tanto por la crisis financiera y sus secuelas en la economía y la sociedad norteamericana, como por las divisiones políticas en el seno del Partido Demócrata y del Congreso de los Estados Unidos.

Si bien son identificables una serie de elementos de continuidad en la política hemisférica de Obama, así fueren modestos y puntuales, en el marco de su estabilización gradual, hay una creciente divergencia entre la perspectiva estadounidense y las percepciones desde los países de América Latina y el Caribe, al punto de que un analista señala que si se desarrolla una nueva agenda hemisférica, es más probable que ésta este diseñada de acuerdo a la evolución de la dinámica hemisférica en sí, en función de los temas planteados por los países de América Latina y el Caribe. En este marco, a medida que la agenda hemisférica evoluciona en función de los cambios en la región, las instituciones multilaterales existentes se enfrentaran con una mayor diversidad y complejidad de temas viejos y nuevos, eventualmente de difícil compatibilización y manejo (Quaiton, 2009: 214-215), y en el contexto de una creciente decepción y un incremento de las fricciones y divergencias entre los Estados Unidos y la región latinoamericana y caribeña, no obstante la imagen favorable que Obama ha alcanzado a proyectar.

Un balance a un año de asumir la presidencia: Obama y la región

Para evaluar la política hemisférica de Obama a un año de su asunción a la Presidencia de los Estados Unidos, es necesario, sin embargo, contextualizarla en el marco de los cambios de la política doméstica y de la política exterior de los Estados Unidos en ese período.

En el plano doméstico es, como lo ha puesto de manifiesto su discurso del Estado de la Unión del 28 de enero de 2010, dónde están puestas gran parte de las prioridades de Obama en esta etapa. El discurso fue, ante todo, un discurso centrado en los problemas internos, con pocas referencias a la política exterior si exceptuamos la mención de los programas nucleares de Corea del Norte e Irán, y la referencia a la próxima finalización de la guerra en Irak (*La Nación*, 29 de Enero 2010: 2). En un intento de reconstituir sus vínculos con el norteamericano medio, Obama privilegió en ese discurso los temas vinculados a la economía y a la salud. La primera, principal-

mente relacionada con el plan de reactivación económica y las preocupaciones con el alto índice de desempleo alcanzado en el país. La segunda, en relación al programa de reforma del sistema sanitario, principal tema de su programa electoral y crucial prioridad de su programa actual. Los avances en ambos temas, si bien limitados, no pueden pasar por alto el contexto político doméstico en el cual se mueve el presidente, particularmente luego de la reciente derrota demócrata en el estado de Massachussets, tradicional bastión de su partido. Como lo señala un análisis reciente de Fantini (2010: 106-108):

“Massachussets fue una turbulencia que desestabilizó el vuelo del gobierno demócrata. El mensaje de las urnas es triste pero revelador: la prioridad de las clases medias y bajas de los Estados Unidos hoy no es lo importante sino lo urgente. La administración Obama nació con la mira puesta en lo importante. Por eso se concentró en grandes cambios estructurales que dieran mayor calidad y alcance a la educación y a la salud; mejores políticas ambientales con mas uso de energías alternativas, además de mayor democracia institucional y humanismo social. Pensando en estas reformas de gran trascendencia olvidó un problema de extrema urgencia: el desempleo”.

Esta derrota lo priva de una mayoría automática en el Senado y complica sus posibilidades de avanzar en la aprobación legislativa de ciertas reformas fundamentales. Con esto se conjuga, por una parte, una franca obstaculización de sus iniciativas por parte de los representantes republicanos en el Congreso, con resonancias importantes, como vimos en el caso de la crisis de Honduras, en su política exterior, y, por otra, la desunión que evidencia el propio partido Demócrata frente a algunas de las propuestas e iniciativas presidenciales. Entre las cuales se encuentra la aprobación largamente postergada por parte del Congreso de los ya firmados Tratados de Libre Comercio con Panamá y con Colombia. Particularmente en este último caso, en razón de las denuncias hechas sobre las violaciones a los derechos humanos y la represión a dirigentes sindicales por parte del gobierno del Presidente Uribe. En suma, sus prioridades giran en torno al plano doméstico, dónde se enfrenta con marcadas dificultades políticas, al punto de que el presidente considera la posibilidad de extremar el uso de sus poderes ejecutivos (Baker, 2010). En este marco, no esta demás notar que las únicas menciones de América Latina y el Caribe en el discurso del Estado de la Unión, se refirieron a la reconstrucción de Haití luego del terremoto y a la necesidad de avanzar en los acuerdos de libre comercio con Panamá, Colombia y Corea del Sur, sin ninguna referencia a los desafíos de la democracia en la región (Daremblum, 2010), ni a las relaciones con ésta en general.

En el plano de la política exterior, por otra parte, se evidencia un cambio sustancial con respecto a la administración anterior, dictado tanto por sus principios y convicciones personales como por las prioridades que le impone la dinámica internacional. Entre los elementos más evidentes es que la política exterior de Estados Unidos ha renunciado a la doctrina de guerra preventiva y al uso de la tortura, para sustituirlas por la diplomacia, el diálogo y el recurso a la cooperación multilateral, dónde fuera posible. La búsqueda de salidas políticas a la situación de Irak y de Afganistán (dónde sin embargo se recurre a la fuerza militar para poder llegar a una negociación aceptable con los talibanes); el manejo cauto de la situación interna en Irán junto con las presiones internacionales para impedir su desarrollo nuclear; y las presiones sobre el gobierno de Benjamín Netanyahu en Israel para buscar una salida política al conflicto árabe-israelí, son jalones modestos pero consistentes de este cambio. Sin embargo, la focalización en los temas urgentes de carácter doméstico lo aleja de la construcción consecuente de las alianzas internacionales necesarias, como lo prueban tanto las fricciones con China en torno a los temas comerciales y financieros y el Tíbet, como la ausencia de Obama en la reciente Cumbre de la Unión Europea.

En este contexto, no obstante las visitas de Obama y de funcionarios de alto nivel a la región en el transcurso de su primer año de gobierno, y la atención puesta a la crisis de Honduras, con todas sus ambigüedades y altibajos, América Latina y el Caribe siguen constituyendo un tema menor de la política exterior estadounidense, en tanto la región no requiere de decisiones apresuradas frente a retos urgentes (Lowental, 2009). En este marco es que hay que ubicar, pese a las declaraciones sobre la promoción del multilateralismo y la cooperación con los países de la región, el desempeño decepcionante de un año de política hemisférica de Obama que, por un lado parece arrastrar muchos de los vicios de la administración precedente mientras que se debate entre sus propias ambigüedades y contradicciones y por otro, recién comienza a cobrar forma luego de ubicar, por sobre todo los obstáculos impuestos por la oposición republicana, a los funcionarios necesarios para implementarla (Hakim, 2010a).

Es ilustrativo en este sentido, y pese a todas las dificultades internas antes señaladas, que el nuevo subsecretario de Asuntos Hemisféricos Arturo Valenzuela, señale en una entrevista reciente (Calvo, 2010), la persistencia de una visión consistente en la política hemisférica, al puntualizar, con respecto a Venezuela pero con extensión a toda la región que “la política del Presidente Obama es la de seguir adelante con la colaboración con todos los países. No estamos en ningún proyecto de tratar de dictar cátedra a nadie, estamos viendo cómo podemos colaborar con interlocutores válidos en la solución de problemas comunes. Muchos problemas tienen que ver

con conflictos sociales, con retrasos, con dificultades económicas⁶. Si otros tienen otras visiones, eso también es aceptable; estamos dispuestos a dialogar con todos”. Sin embargo, los espacios para estos diálogos, ya sea de carácter bilateral o multilateral, siguen, en el mejor de los escenarios, en un lento proceso de construcción que, a corto plazo, aún no ha arrojado resultados sustantivos.

En este contexto, la cooperación con América Latina se basa en tres principios fundamentales para la nueva administración: en primer lugar que la prioridad del gobierno de Obama apunta a restaurar la confianza de los ciudadanos estadounidenses y de la comunidad internacional en general en la recuperación económica de los Estados Unidos; en segundo lugar que la nueva administración prefiere focalizar la colaboración con América Latina y el Caribe en temas (como los problemas de energía, medio ambiente, seguridad ciudadana y restauración del crédito y de los flujos de inversiones) y en áreas geográficas específicas, entre las cuales las más cercanas como México, Centroamérica y el Caribe tienen mayor prioridad, y, en tercer lugar, que diferencia y desagrega los países de América Latina y el Caribe en función de sus asimetrías y de su importancia demográfica, económica y política; de su apertura económica; de la solidez de sus instituciones democráticas, y del grado de inclusividad social y étnica. En este marco, es evidente que ha habido un desplazamiento de las preocupaciones vinculadas a la seguridad militar, a la “guerra contra el terrorismo” y a la lucha contra el narcotráfico, para poner más énfasis en los temas y amenazas identificadas en común con los países de la región (como los temas de migración, energía, inversión y comercio) y que tienen una repercusión directa en la restauración del bienestar de los ciudadanos de Estados Unidos (Lowental, 2009). Sin embargo, estos temas no encuentran su lugar en una agenda consistente que articule una política relevante y coherente hacia la región y más bien remiten a su impacto en la opinión pública estadounidense.

En este sentido, hasta el momento, la política de Obama hacia América Latina y el Caribe ha sido más bien errática, poco consistente y mucho más reactiva que proactiva, al punto de que algunos analistas no dudan en señalar sus parecidos con la política de Bush, aunque alientan la esperanza de que la reciente designación de nuevos funcionarios para implementarla pueda generar “un cambio modesto” que marque mayores diferencias con la administración precedente, particularmente en el ámbito de los derechos humanos y de las instituciones democráticas, y en una mayor asistencia económica y social (Carlsen, 2010).

⁶ Observación en la cual también se reflejan los problemas que Obama enfrenta a nivel doméstico, Nota del autor.

A un año de haber asumido, es evidente, sin embargo, que América Latina y el Caribe no necesariamente se constituirán en una prioridad y en una urgencia para la política exterior de Obama, así sea en base a otros principios y valores, como lo prueba el hecho de que hasta ahora “el cambio de tono en las relaciones interamericanas que logró (el presidente Obama) en Trinidad no ha conducido a un solo progreso sustancial en los temas de interés común para las naciones del hemisferio” (Casas, 2010).

En este marco, pese a la reciente prueba en contrario de la reacción frente a la crisis del terremoto en Haití que abrió canales inesperados de colaboración hemisférica inclusive entre los Estados Unidos y Cuba, la construcción de una nueva relación cooperativa con América Latina y el Caribe no será fácil (Hakim, 2010a) y requerirá, además de una mayor atención y consistencia, de un esfuerzo que pueda superar el legado de las pasadas administraciones y los impedimentos domésticos de orden político y económico.

América Latina y el Caribe no serán una prioridad y para la política exterior de Obama, dado que hasta ahora, no ha habido cambios sustanciales en los temas de interés del hemisferio

Las elecciones en la OEA: los desafíos cuando los extremos se tocan

En los próximos meses, sin embargo, un nuevo episodio pondrá a prueba a la administración del Presidente Obama en un ámbito multilateral de fundamental importancia para la política hemisférica de los Estados Unidos – la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya funcionalidad ya está de por sí amenazada por el surgimiento y desarrollo de diversas instancias multilaterales de carácter regional y subregional en América Latina y el Caribe, que excluyen a los Estados Unidos. Es de señalar que éstas no se reducen a las ya mencionadas UNASUR, ALBA y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) de reciente creación, y al Grupo Río, sino que también incluyen, desde la década del noventa, la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que, pese a su actual estado alicaído, fue uno de los primeros organismos multilaterales de carácter subregional que, desde su creación, no incluyó a los Estados Unidos, pese a aglutinar a Colombia, Venezuela, México, Cuba y los países centroamericanos y caribeños (Serbin, 2007b: 41-50).

En meses recientes, ante el anuncio del actual Secretario General de la OEA José Miguel Insulza de que buscaría la reelección al cargo, se produjeron reacciones desde diferentes sectores, tanto de la región como de los Estados Unidos, que ilustran cabalmente los alcances de este nuevo desafío.

Por un lado, en América Latina, en una reunión del 12 de enero en Caracas, los miembros del ALBA anunciaron que buscarían un candi-

dato alternativo, por lo cual Venezuela pidió una posposición de la reunión del Consejo Permanente de la OEA para discutir la presentación de candidatos para principios de febrero de 2010, debido a la escasez de tiempo para presentarlo (EFE, 2010: 6). Sin embargo, hasta el momento, este candidato alternativo no ha sido presentado, a pesar de que se ha confirmado la reunión extraordinaria de la Asamblea General para el 24 de marzo, para elegir tanto al nuevo Secretario General, como al Secretario General Adjunto, ni Venezuela ha expresado su apoyo oficial a la candidatura de Insulza.

Por otra parte, en los Estados Unidos sectores republicanos y de la derecha estadounidense reaccionaron con una campaña dirigida contra Insulza poco después de que éste anunciara su relanzamiento. El 10 de febrero de 2010, un editorial del Washington Post titulado “*Mr. Obama should press for a change at the OAS*”, basándose en un informe del equipo del Senador republicano por Indiana Richard G. Lugar⁷, desplegó un ataque directo contra el actual Secretario General, criticando su escasa labor en defensa de elecciones libres y de la libertad de prensa, cuestionando su rol en la crisis de Honduras y su inacción ante Venezuela y Nicaragua, y afirmando que la gestión de Insulza “sirvió descaradamente a los líderes de la izquierda de la región” y que promovió el levantamiento de la exclusión de Cuba de la OEA. El editorial propuso que, en tanto los Estados Unidos proporcionaba el 60% del financiamiento de la Secretaría General de la OEA, debía, en consecuencia, buscar un candidato que respondiera mejor a sus intereses, con el apoyo de sus aliados en el hemisferio. El editorial concluía señalando: “Los Estados Unidos deberían dejar claro que no apoyarán a ningún secretario general cuya plataforma democrática sea inadecuada. Mientras tanto, el Congreso debería considerar si los Estados Unidos deben seguir proporcionando la mayor parte de la financiación de la OEA, cuando ésta falla en los propios principios de la Carta” (*The Washington Post*, 10 de febrero de 2010).

La reacción de Insulza no se hizo esperar, señalando que la campaña era promovida por los mismos sectores que estaban a favor de Roberto Micheletti en Honduras, en su mayor parte republicanos, y anunciando, contra todo pronóstico, que ya había recibido el respaldo del recientemente electo presidente de Chile Sebastián Piñera, y que contaba con el apoyo de Brasil y Argentina. Informalmente, anunció que posiblemente los países de la CARICOM también adherirían a ella (Vergara, 2010:2). Por otra parte, el 18 de febrero Uruguay y Colombia confirmaban su apoyo a Insulza, mientras que Guatemala y República Dominicana ya lo habían hecho en días anteriores.

⁷ *Multilateralism in the Americas: Let's Start by Fixing the OAS, A Report to the Committee of Foreign Relations, United States Senate, January 26 2010, <http://www.scribd.com/doc/25870482/OAS-Report>*

En defensa de Insulza aparecieron otros artículos de apoyo a su candidatura, señalando que si Washington se expresa en contra de ella, sólo agudizará las tensiones con América Latina, polarizando aún más la política regional. El planteamiento del *Washington Post* sobre que Estados Unidos utilice la amenaza de recortar su apoyo financiero a la organización, a menos que se elija un candidato que responda a sus intereses, fue señalado como “una táctica de intimidación, que seguramente reforzaría la influencia de los países de América Latina que quieran crear una alternativa a la OEA, sin la participación de los Estados Unidos” (Hakim, 2010c). Por otra parte, a nivel oficial, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile Mariano Fernández, envió el 18 de febrero al editor del *Washington Post* una carta en defensa de Insulza y de su desempeño como Secretario General y señaló explícitamente que “Chile ha recibido un significativo número de adhesiones para la reelección del Sr. Insulza, incluyendo dos de los cuatro países a los que usted se refiere como probables promotores de candidatos alternativos (Canadá, Colombia, México y Panamá)” (*Flash Informativo OEA*, 18 de febrero 2010).

Las posiciones encontradas que ha generado la candidatura de Insulza, tanto en el ámbito regional como en el doméstico de los Estados Unidos, ilustran las dificultades y presiones con las que se enfrenta la actual administración en un ámbito multilateral de la importancia hemisférica de la OEA. De hecho, la decisión de última hora de apoyar la candidatura de Insulza, muestra su disposición a promover la cooperación con la región en los ámbitos multilaterales, y a utilizar efectivamente el recurso de este organismo en la promoción y consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe. Esto resulta relevante, después de las ambigüedades y contradicciones que caracterizaron el manejo de la crisis de Honduras y el respaldo a la democracia en la región –tema particularmente sensible para los países latinoamericanos y caribeños–. Por lo tanto, se abren unas ciertas expectativas en lograr una política hemisférica más consistente basada en el diálogo, la cooperación y el multilateralismo, para los próximos años.

Referencias bibliográficas

- ANSA (2009) “Cuba abrió su espacio aéreo a Estados Unidos para acelerar ayuda”, en *Clarín* (Buenos Aires), 16 de enero de 2010
- Arias, Juan (2009) “Obama y Lula colisionan por la crisis de Honduras”, en *El País* (Madrid), jueves 26 de noviembre de 2010 .
- Baker, Peter (2010) “Obama Making Plans to Use Executive Power”, en *The New York Times*, 13 de febrero de 2010:
<http://www.nytimes.com/2010/02/13/us/politics/13obama.html>

Brown, Ian (2009) "U.S. Leadership, Obama Winning Favor in Latin America", diciembre de 2009, en <http://www.gallup.com/poll/124514/leadership-obama-winning-favour>

Carlsen, Laura (2010) "Analistas del CIP (Center for International Policy) examinan el Primer Año de Obama", 2 de febrero de 2010, http://www.ircamericas.org/esp/6676?utm_source=streamsend&utm_medium=email

Casas, Kevin (2010) "Obama y América Latina, un año después", en *Nación.Com* (San José de Costa Rica), 29 de enero de 2010, http://www.nacion.com/In_ee/2010/enero/29/opinion2242687.html

Castañeda, Jorge y Marco A. Morales (2009) "The emergence of a new left", en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press.

Colonia, Luis (2009) "Protesta ante Estados Unidos por la crítica del enviado de Obama", en *La Nación* (Buenos Aires), 18 de diciembre de 2009.

Darembaum, Jaime (2010) "Obama's State of the Union and Ignoring Latin America", en *Mexidata.Info*, 1 de febrero de 2010, <http://www.mexidata.info/id2537.html>

Democracy Now! "Obama reverses Campaign Pledge to Renegotiate NAFTA", en 11 de agosto de 2009, <http://www.democracynow.org/2009/8/11>

Diario Hoy "Estados Unidos acepta diálogo con la Unasur, dice Hillary Clinton en carta a Correa", (Quito), 20 de enero de 2010, <http://www.hoy.com.ec/wphoy>

Domínguez, Jorge (2008) "Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo", en Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA

EFE (2010) "El ALBA busca un candidato alternativo para la OEA", en *El País* (Madrid), 28 de enero de 2010,

Fantini, Claudio (2010) "Balance: Obama entra en boxes", en *Noticias* (Buenos Aires), año XXXI, No. 1728, 6 de febrero de 2010.

Feinberg, Richard (2009) "The Eclipse of the Americas? Rumors of the Inter-American System's Death are Pre-Mature", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009.

Flash Informativo OEA (Washington D.C.), 18 de febrero de 2010

García, Marco Aurelio (2009) "O impacto da crise financeira e a agenda hemisférica diante do novo cenário político da América Latina e do Caribe", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009.

Hakim, Peter (2009) "Estados Unidos y América Latina: una segunda oportunidad", *Archivos del Presente* (Buenos Aires), año 13, No. 50, p. 48.

Hakim, Peter (2010a) "A Dissapointing First Year: Obama and Latin America", en *Foreign Affairs en español* (México), 20 de enero de 2010.

Hakim (2010b) "In the short term, US policy in the hemisphere continue to languish

Hakim, Peter (2010c) "Una respuesta al Editorial del Washington Post sobre la OEA", en *Infolatam*, 12 de febrero de 2010

Heine, Jorge (2010) "Obama and Latin America", en *Santiago Times* (Santiago), 2 de febrero de 2010, en http://santiagotimes.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=18156.obama-and-latinamerica

Inter-American Dialogue (2009) *A Second Chance: U.S. Policy In The Americas. A Report of the Sol M. Linowitz Forum*, Inter-American Dialogue: Washington D.C.

La Nación "La política exterior, casi ausente en el discurso presidencial", en (Buenos Aires), 29 de enero de 2010.

Lowenthal, Abraham (2009) "Foreword" y Cooper, Andrew and Jorge Heine (2009) "Introduction - The effect of national and global forces on the Americas: Tsunami, tornado o just a middle breeze?", en en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press

Maira, Luis (2008) "Pobreza y desigualdad: nuevos temas de la agenda internacional de América Latina", en Lagos, Ricardo (comp..) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA.

Malamud, Carlos y Carola García-Calvo (2010) "Estados Unidos en la política exterior de Brasil", *ARI 31/2010*, Real Instituto Elcano: Madrid, 11 de febrero de 2010.

Nueva Sociedad (Buenos Aires), "Los colores de la nueva izquierda" No. 127, septiembre-octubre 2008

Oppenheimer, Andrés "Obama se aleja de América Latina", en *La Nación* (Buenos Aires), 9 de febrero de 2010.

Pagni, Carlos (2009) "El idilio entre Lula y Estados Unidos se enfría por las disidencias", en *La Nación* (Buenos Aires), 29 de noviembre de 2010.

Quinton, Anthony (2009) "The Hemsiperic Agenda and the Role of Regional and International Organizations", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), edición especial, No. 30, julio-diciembre 2009.

Samper , Ernesto (2009) "Bases militares estadounidenses en Colombia", en *El País* (Madrid), 12 de noviembre de 2009.

(Sánchez Egozcué, 2009) (falta referencia)

Serbin, Andrés (2005) *La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía*, Documentos de CRIES No. 6, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Serbin, Andrés (2007a) "Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?", en Mesa, Manuela (coord..) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ.

Serbin, Andrés (2007b) "La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales" (Donneren Donner, Richard (coord..) *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*, Buenos Aires: CRIES-Editorial Icaria.

Serbin, Andrés (2008a) "Hugo Chavez: Liderança e polarização", en Ayerbe, Luis Fernando (org) *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, Sao Paulo: Editora UNESP

Serbin, Andrés (2008b) "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Mesa, Manuela (coord..) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2001*, Madrid: CEIPAZ-Icaria Editoria

Serbin, Andrés (2009a) "Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales", en Mesa, Manuela (coord..) *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, Madrid: CEIPAZ-Icaria Editorial.

Serbin, Andrés (2009b) *La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos*, Documentos de CRIES No. 11, Buenos Aires. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Shear, Michael (2009) "Obama in Canada. Renegotiating NAFTA on hold, Obama says", en *The Washington Post* (Washington D.C.), 20 de febrero, <http://articles.sfgate.com/2009-02-20>.

Schifter, Michael (2010) "Obama and Latin America: New Beginnings, Old Frictions", en *Current History*, febrero de 2010.

Stratfor Global Intelligence "The Obama Administration and America", , 11 de febrero de 2009, <http://web.stratfor.com/image/STRAFROBamaLatinAmerica>

The Washington Post "Mr. Obama should press for change at the OAS", (Washington D.C.), 10 de febrero de 2010, A16, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/09/AR20100209035>

(Velasco e Cruz, 2009)

Vergara, Carlos (2010) "Batalla política por la jefatura de la OEA" y Pisani, Silvia (2010) "Una carrera llena de obstáculos para la elección", en *La Nación* (Buenos Aires), 13 de febrero de 2010.

Vincent, Mauricio (2009) "El eje chavista arremete contra la "ofensiva hegemónica" de Estados Unidos", en *El País* (Madrid), 14 de diciembre de 2009, p. 4, y "Chávez y sus aliados sacan pecho ante las advertencias de Washington", en *El País* (Madrid), 15 de diciembre de 2009.



La internacionalización de los conflictos en África: El caso de la República Democrática del Congo

Josep M^a Royo Aspa

*Investigador de la Escola de Cultura de Pau
Universitat Autònoma de Barcelona*



Una de las características principales de los conflictos armados en el continente africano es su dimensión regional e internacional. Prácticamente la totalidad de los grupos armados cuentan con algún tipo de apoyo externo aparte del que les suministra de forma voluntaria o forzada la población del territorio en el que se encuentran, y de los recursos que pueden extraer de este territorio. Así, dependen en mayor o menor medida del patrocinio externo, en muchos casos porque disponen de sus bases de apoyo en los países limítrofes, o de acceso a través de la frontera de un Estado vecino que hace, como mínimo, caso omiso a estas actividades, cuando no las potencia. Otros factores que ponen de manifiesto esta dimensión regional e internacional son los flujos de personas refugiadas, el comercio de armas, los intereses económicos o políticos (como la explotación de recursos) que los países vecinos o las antiguas potencias coloniales y las empresas multinacionales

La dimensión regional e internacional es una de las principales características de los conflictos del continente africano

tienen en el conflicto, los diferentes apoyos diplomáticos, la participación de combatientes extranjeros o el apoyo logístico y militar proporcionado por otros Estados. Cabe señalar, asimismo, la intervención de la comunidad internacional en los conflictos que afectan al continente, ya sea con el objetivo de promover la paz y la seguridad, como también la promoción de otras agendas. Dado el grado de permeabilidad de las fronteras de los Estados que se encuentran en conflicto armado y el alto grado de dependencia externa, sobretudo en el continente africano (Clapham, 1996: 221 – 226), la dimensión regional e internacional es una de las principales características de los conflictos del continente africano.

La fragilidad política y económica de la mayoría de los países del continente, según han señalado numerosos autores, está estrechamente vinculada a una serie de factores endógenos, como son el origen exógeno de sus instituciones estatales (caracterizadas por unas fronteras artificiales, unas estructuras económico-administrativas diseñadas durante el periodo colonial para explotar las divisiones locales y concebidas para satisfacer las necesidades de la metrópolis) y su poca o nula institucionalización (Chabal y Daloz, 1999), la naturaleza personalista y neopatrimonial de sus élites, el nepotismo y la política del vientre (Bayart, 1989), la dependencia externa, y las políticas autoritarias que instrumentalizaron la heterogeneidad étnica de las sociedades africanas. Por otro lado, existen una serie de factores exógenos, como son el impacto de los planes de ajuste estructural combinados a la creciente marginalidad en el proceso de globalización económica, y el final de los contratos de mantenimiento de la Guerra Fría, entre otros aspectos, fragilidad que les hace más vulnerables y proclives a la intervención externa.

Así, el apoyo de un Estado o el patrocinio de un grupo armado como instrumento de política exterior era común durante la Guerra Fría. Estados Unidos y la ex Unión Soviética, así como un buen número de potencias regionales, apoyaron las insurgencias que actuaban en los Estados vecinos, convirtiendo, en algunos casos, disputas locales en conflictos armados de carácter internacional. El fin de la Guerra Fría supuso cambios en las dimensiones, la naturaleza de la ayuda externa y la identidad de los donantes. Estados Unidos y Rusia redujeron o suprimieron la ayuda que aportaban a diversos grupos insurgentes y Estados, pero otros Estados y actores no estatales han sustituido a las dos superpotencias y aunque en menor cantidad, siguen apoyando a sus insurgencias aliadas. Además, el apoyo estatal ya no es el único, o el más importante, al que pueden apelar y recibir los grupos armados y los Estados, ya que las diásporas juegan un papel muy importante en el mantenimiento de algunas insurgencias. También aparecen aquí la población refugiada, otros grupos armados e incluso múltiples líderes y organizaciones religiosas, grandes fortunas y hombres de negocios e incluso organizaciones que actúan

bajo el paraguas de la defensa de los derechos humanos y la acción humanitaria –que desempeñan importantes apoyos para sostener una insurgencia, aportando combatientes, entrenamiento u otras formas de apoyo–, además de organizaciones regionales e internacionales y compañías privadas militares y de seguridad en el caso de los Estados (Byman et al, 2001: 23 – 39).

Existen numerosos ejemplos actuales que ponen de manifiesto estas cuestiones. Las vinculaciones entre los conflictos que acontecen en República Centroafricana, Chad y Sudán (Darfur) y especialmente entre estos dos últimos, donde ambos Gobiernos, antiguos aliados y ahora enfrentados y al borde de iniciar una guerra entre ellos, respaldan a los grupos armados opuestos a su enemigo; el apoyo y presencia de las Fuerzas Armadas etíopes en Somalia para respaldar al Gobierno Federal de Transición somalí; y Eritrea, que mantiene con Etiopía una disputa fronteriza que dio origen a la guerra que enfrentó a ambos países entre 1998 y el 2000, apoya a los grupos armados islamistas somalíes; o la internacionalización del conflicto del norte de Uganda provocada por la expansión de las actividades del LRA al sudeste de República Centroafricana, el nordeste de República Democrática del Congo y el suroeste del Sudán.

Existen también muchos ejemplos recientes que ratifican estas palabras, como el apoyo de la Uganda de Museveni a diversos movimientos insurgentes, como la rebelión tutsi del Frente Patriótico Rwandés (RPF) que posteriormente tomó el poder a sangre y fuego en Ruanda tras el genocidio de 1994; el SPLA del sur de Sudán, con el objetivo de contrarrestar el apoyo que Sudán proporcionaba al LRA del norte de Uganda (apoyo que todavía perdura); los diferentes conflictos que afectaron a África Occidental durante los años noventa, en especial en la región de río Mano (las vinculaciones entre el RUF de Sierra Leona y el presidente liberiano Charles Taylor, la presencia de las organizaciones rebeldes liberianas en territorio de Guinea y Sierra Leona, el papel de Nigeria en Sierra Leona); el papel de Guinea-Bissau en el conflicto de Casamance (Senegal); o, finalmente el rol de Burkina Faso en el reciente conflicto que ha padecido Côte d'Ivoire en los últimos años.

Y si nos remontamos un poco más en la historia reciente del continente, existen numerosos casos que ponen de manifiesto esta dimensión internacional de los conflictos en África Subsahariana, como son las diferentes guerras *proxy* (por delegación) que tuvieron lugar durante la Guerra Fría: los conflictos en Angola, Mozambique o la guerra entre Etiopía y Somalia, por poner algunos ejemplos, donde además de participar los diferentes países de la región en apoyo de unos u otros, contaban con las dos superpotencias de la Guerra Fría, Estados Unidos y la antigua Unión Soviética.

Sin embargo, el ejemplo más paradigmático de internacionalización de un conflicto armado es la situación que atraviesa la región de los Grandes Lagos desde la década de los noventa hasta la actualidad. El estudio de la internacionalización de este conflicto plantea numerosas paradojas de la intervención internacional en contextos en conflicto y pone de manifiesto su complejidad.

El conflicto armado en la República Democrática del Congo

La República Democrática del Congo es un país que durante el siglo XX ha vivido inmerso en una situación de despotismo, ausencia y desintegración del Estado y explotación de sus recursos naturales. Esta situación se inició durante el periodo colonial belga y, excepto un breve intervalo posterior a la independencia en 1960, ha continuado durante más de 30 años bajo la dictadura de Mobutu Sese Seko, caracterizada por la represión contra la disidencia política, rebeliones sofocadas violentamente, graves violaciones de los derechos humanos y el enriquecimiento de las elites afines a Mobutu a través de la explotación de los recursos naturales en beneficio propio. Las dimensiones de este país, de casi 2,4 millones de km², 9.000 km de fronteras a proteger y rodeado por nueve Estados, ha contribuido a dificultar los intentos de construcción del Estado-nación. Además, algunos de sus vecinos se han visto amenazados por rebeliones que tenían sus santuarios en República Democrática del Congo (Angola, Uganda, Ruanda y Burundi) ante la incapacidad en unos casos, y la complicidad en otros, de Mobutu para atajar estas situaciones. Entre 1996 y 1997 Mobutu es derrocado por una coalición de grupos rebeldes liderada por Laurent Kabila, apoyada por algunos de estos países vecinos.

El conflicto armado ha causado más de cinco millones de víctimas mortales desde 1998, en lo que se ha llegado a denominar la primera guerra mundial africana por la implicación de los diversos países de la región. La culminación del proceso de paz entre 2002 y 2003, que condujo a la formación de un Gobierno de transición dirigido por Joseph Kabila, elegido en el año 2006 como presidente en las primeras elecciones democráticas después de más de 40 años, no ha significado el fin de la violencia. Alrededor de un millón y medio de personas siguen desplazadas como consecuencia de la violencia y la inseguridad que persiste en la zona este del país y casi otro medio millón se encuentra en los países vecinos. El Gobierno ha sido incapaz de resolver las causas de fondo del conflicto que sufre el este del país –cuando no ha sido el responsable de su continuidad– y ha fracasado en intentar extender el control del Estado en todo el territorio. La situación es compleja debido a la multiplicidad de actores involucrados y a las múltiples dimensiones del conflicto a escala local, regional e internacional.

El conflicto armado ha causado más de cinco millones de víctimas mortales desde 1998, en lo que se ha llegado a denominar la primera guerra mundial africana

Durante el año 2009 han muerto centenares de personas y otros miles, principalmente mujeres y menores, han sido violadas con total impunidad. Esta es, entre otras, una de las principales consecuencias del conflicto armado que padece el país: la violencia sexual. República Democrática del Congo ha sido considerado por algunas organizaciones humanitarias como uno de los peores lugares del mundo en los que ser niña o mujer. Naciones Unidas y diversas ONG estiman que centenares de miles de mujeres y niñas han sido víctimas de violencia sexual, abusos que tienen un carácter generalizado y sistemático. Todos los actores armados que operan en República Democrática del Congo, tanto los grupos armados como las Fuerzas Armadas congoleñas (FARDC) y otros cuerpos de seguridad gubernamentales, cometen violaciones y otros actos de violencia sexual y utilizan la violencia sexual como arma de guerra, contribuyendo al clima de inseguridad e impunidad generalizada que prevalece en la zona. Esta cuestión ha tenido una importante repercusión mediática en la comunidad internacional, y ha atraído a centenares de ONG a la zona para trabajar sobre las consecuencias del conflicto, aunque se han realizado pocos esfuerzos para intentar atajar sus causas (agravios y tensiones irresueltas de carácter etnopolítico, además de la presencia de las FDLR y la injerencia de Ruanda, y explotación de los recursos naturales con el beneplácito y la connivencia de la comunidad internacional).

Antecedentes y causas del conflicto. El contexto local, el genocidio de Ruanda y la caída del Zaire de Mobutu

La guerra que atraviesa la República Democrática del Congo en la actualidad se explica por diferentes factores vinculados entre sí, que son a la vez causa y consecuencia. Existe desde el periodo colonial y postcolonial una situación de tensión en la provincia oriental de Kivu Norte debido a la competencia por el uso y la propiedad de la tierra entre las comunidades de origen bantú, y las poblaciones hutus y tutsis¹ que viven en el este de la República Democrática del Congo, denominadas comunidad *banyarwanda*, donde la densidad de población y la naturaleza de ésta –*autóctonos vs banyarwanda*– son factores destacados.² A esto se añaden las periódicas crisis que

¹ Tal y como señalan Gerard Prunier e Itziar Ruiz-Giménez, cabe recordar que las categorías de "tutsi" y "hutu" son flexibles y contienen elementos de etnicidad, linaje, clan, estatus social o actividad económica. La llegada del colonialismo belga instauró el *mito camítico*, por el que los tutsis –entre el 10 y el 15% de la población– originarios de Nubia y Etiopía y llegados en migraciones entre los siglos XII y XIII, serían una raza superior, más civilizada y cercana a Europa, que habían conseguido dominar a la población local, los bahutus y los batwa. Este mito, de escaso rigor científico, fue la base del gobierno indirecto dominado por los tutsis en Ruanda y en Burundi. Este mito estereotipado y las políticas coloniales discriminatorias alimentaron un agresivo complejo de inferioridad hutu, que derivó en las sucesivas oleadas de violencia en los años cincuenta y sesenta que llevaron al poder a la mayoría hutu, que había alimentado un discurso en contra de los tutsis, considerándolos a su vez invasores extranjeros frente a los hutus, los legítimos habitantes del país. Para saber más, véase Ruiz-Giménez (2003) y Prunier (1995).

² Se denomina *banyarwanda* a la población hutu y tutsi que vive en la región este de RD Congo desde tiempo inmemorial y que habla el *kinyarwanda*, la lengua rwandesa. Una parte de la población *banyarwanda* es originaria de la zona, otra parte es transferida por las autoridades belgas desde Ruanda para trabajar en la agricultura y en las minas de Katanga debido a la sobrepoblación de Ruanda, con el objetivo de "descongestionar" este pequeño país. Para saber más, véase Lemarchand (2009), Mandani (2001) y Prunier (2009).

han padecido Ruanda y Burundi desde 1959, que han provocado sucesivas oleadas de población refugiada hutu y tutsi hacia la zona, y también la discriminación que la comunidad *banyarwanda* ha sufrido en el seno del Estado zaireño durante la dictadura de Mobutu, quien no reconoció los derechos de los miembros de la comunidad como ciudadanos congolese, aunque en determinados momentos favoreció a los *banyarwanda* en su política de polarización e instrumentalización de las diferencias étnicas. El problema de la ciudadanía no reconocida se une a la lealtad dual de la población *banyarwanda* (al considerarse congolese y a la vez tener un sentimiento pro-ruandés), a la pobreza, la sobrepoblación, el colapso del Estado zaireño y las ambiciones de los políticos locales al instrumentalizar las diferencias de la población. La provincia de Kivu Sur tiene otras particularidades: a diferencia de Kivu Norte, está menos poblada, por lo que hay menos presión sobre la tierra, y los términos de la nacionalidad y la etnicidad son diferentes que en el norte, aunque no exentos de problemas: en esta provincia los “no nativos” son los *barundi* (procedentes de Burundi), que representan alrededor del 15% de la población, y los *banyamulenge*,³ que suponen una minoría de entre 60.000 y 80.000 personas (entre el 3 y el 4% de la población, 2,4 millones de personas), en comparación con los *banyarwanda* en Kivu Norte, que suponen más del 40% de la población de la provincia, de 2,8 millones de personas (Prunier, 2009: 52).

Todos estos elementos convierten los Kivus en una región volátil donde la llegada de población refugiada contribuye a reabrir las tensiones existentes, cosa que sucede en diversos periodos. En la segunda mitad del siglo XX, y en especial en 1994, como consecuencia del genocidio de Ruanda, murieron entre medio y un millón de personas, en su mayoría tutsis pero también hutus moderados a manos de las Fuerzas Armadas Ruandesas (FAR) y las milicias *Interahamwe*. Tras estos hechos, el grupo rebelde tutsi Frente Patriótico Ruandés (RPF, por sus siglas en inglés) apoyado por Uganda y con el beneplácito de Estados Unidos consiguió derrotar a mediados de julio de 1994 a los responsables del genocidio, provocando el éxodo de cerca de dos millones de refugiados ruandeses. Esta población se desplazó principalmente al este de República Democrática del Congo –también a Burundi, y en menor medida a Tanzania– en la llamada *Operación Turquesa*. Esta operación francesa creó una zona segura en el suroeste de Ruanda que facilitó la huida a RD Congo de los responsables del genocidio ruandés. Aunque la gran mayoría de los refugiados eran civiles, fueron utilizados por un liderazgo político y militar ruandés que deseaba recuperar el poder en Ruanda, por lo que la población refugiada ruandesa fue vista por sus líderes como un instrumento

³ Los *banyamulenge* -cuyo nombre surge de la localidad de Mulenge- son una minoría de migrantes tutsis de Ruanda que se concentran en la Meseta de Itombwe, en la zona de Uvira, en la provincia de Kivu Sur, junto a la frontera con Burundi, y que han configurado una comunidad diferenciada de las otras comunidades tutsis y hutus congolese de la provincia de Kivu Norte y Sur, no se identifican como tutsis e incluso no todos hablan kinyarwanda.

para manipular a la comunidad internacional, seducir con la ayuda recibida a Mobutu y amenazar el nuevo Gobierno de Kigali. La cantidad de recursos destinados a su asistencia se elevaron a centenares de millones de dólares, con un impacto financiero devastador en las economías locales creando graves distorsiones, además del fuerte impacto sobre el entorno y la población. La población refugiada se encontraba sometida al liderazgo político y militar de las ex-FAR, lo que creó fuertes tensiones con la población local y el silencio de la comunidad internacional.

A esta situación de creciente tensión se añade que la Ruanda del RPF empieza a ser víctima durante 1995 de numerosos ataques por parte de las ex-FAR y las milicias *Interahamwe*, que contaban con el beneplácito de Mobutu. Y en paralelo, se incrementan a finales de 1995 los abusos y ataques que cometen las ex-FAR contra la población *banyarwanda* de los Kivus. La comunidad internacional resta impasible y conocedora de la situación en los campos de refugiados ruandeses donde está suministrando ayuda humanitaria, tanto a la población civil como a los perpetradores del genocidio que se están reorganizando y están llevando a cabo su agenda política y militar.

Por otro lado, la Ruanda del RPF –ante el apoyo que Mobutu también brinda a los grupos armados opositores burundeses hutus– colabora con las Fuerzas Armadas burundesas (controladas por la minoría tutsi burundesa). Desde principios de 1995 atacan los campos de refugiados hutus ruandeses en Burundi con el objetivo de evitar que una implosión en Burundi facilite el triunfo de los sectores extremistas hutus en este país, con vínculos con los responsables del genocidio en Ruanda de 1994. Ruanda, junto a otros países africanos, entre ellos su aliada Uganda, y Tanzania, Eritrea, Etiopía, Zimbawe y Angola entre 1995 y 1996 llevarán a cabo conversaciones sobre la necesidad de derrocar a Mobutu (Prunier, 2009: 69). Sin embargo, estas conversaciones no van al suficiente ritmo que Ruanda desea, y junto a las tensiones y ataques que sufre la población *banyarwanda* en Kivu Norte por parte de las ex-FAR y los *Interahamwe*, y las tensiones en Kivu Sur entre las principales comunidades locales –los *babembe*, *barega*, *bashi* y *bifulero*– y la comunidad *banyamulenge*, vista como extranjera (y aliada de Mobutu en los sesenta), allanan el camino para que la Ruanda de Kagame decida primero apoyar militarmente a la comunidad *banyamulenge* y posteriormente, iniciar la invasión del Zaire para derrocar a Mobutu. Mobutu, consciente de estas tensiones entre las comunidades principales de Kivu Sur y los *banyamulenge*, decidirá permitir que el Ejército congolés y las milicias locales atacaran a la población *banyamulenge*. Esta cuestión será el argumento definitivo para iniciar la invasión ruandesa.

Así, en septiembre de 1996 se desencadena una rebelión de la comunidad *banyamulenge* infiltrada y apoyada por Ruanda que será el germen del golpe de Estado que lleva a cabo la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo-Zaire (ADFL) creada en octubre de 1996 y dirigida por Laurent Desiré Kabila, contra Mobutu, que culmina con la cesión del poder por parte de éste en 1997. Uno de los principales aliados hasta la fecha de la dictadura de Mobutu, además de Estados Unidos y otros países europeos, había sido el régimen hutu de Ruanda. Uganda (país que había apoyado al RPF para derrocar al Gobierno hutu) también apoya la rebelión y Burundi (también controlado por el aparato militar tutsi burundés) presta su apoyo a la rebelión del RPF y colabora con la nueva Ruanda de Paul Kagame.

La guerra continental (1998 – 2003) y la expoliación de los recursos naturales

En 1998, Kabila exige la retirada de las tropas aliadas y pierde el apoyo de sus antiguos aliados, las vecinas Burundi, Ruanda y Uganda. Estas deciden invadir nuevamente la República Democrática del Congo, con la excusa de garantizar la seguridad de sus fronteras, y respaldan a diversos grupos armados para intentar derrocar a Kabila. Y con este hecho, también intentan eliminar a sus respectivos grupos rebeldes que tienen sus bases en el este de República del Congo, y desde donde lanzan ataques contra sus países: las Fuerzas para la Defensa de la Democracia (FDD) y las Fuerzas Nacionales para la Liberación (FNL), entre otros, en el caso de Burundi; ALIR-FDLR en el caso de Ruanda;⁴ y las Fuerzas Democráticas Aliadas de Uganda/Ejército Nacional de Liberación de Uganda (ADF/NALU), en el caso de Uganda.

Entre los grupos que estos tres países respaldan destacan la Alianza Congoleesa para la Democracia (RCD, por sus siglas en francés), coalición de grupos dominados por la comunidad *banyarwanda* y que funcionará como satélite del Gobierno ruandés de Paul Kagame, que también recibe el apoyo de Uganda; y por otro lado, el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, aliado de Uganda. Ambos grupos, RCD y MLC, llegaron a controlar más de un tercio del país. Por su parte, Kabila recibe el apoyo de las milicias Mai Mai, de las FDLR y de Angola y Zimbabwe, principalmente, y en menor medida, Chad, Namibia, Sudán, y Libia, en una guerra que se ha venido a llamar la I Guerra Mundial de África por la implicación en su momento más álgido de una decena de países, y que ha causado alrededor de cinco millones de víctimas mortales.

⁴ La Armée pour la Libération de Rwanda (ALIR) es la etiqueta creada por las ex-FAR y las milicias Interahamwe en 1997, que se transformará en las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR) en el año 2001.

*Naciones Unidas
señaló en el año
2001 qué países y
empresas habían
permitido,
colaborado o
incluso se habían
financiado de la
expoliación de los
recursos*

El control y la expoliación de los recursos naturales ha contribuido a la perpetuación del conflicto y a la presencia de las Fuerzas Armadas extranjeras, negocio en el que han participado diversos países vecinos y multinacionales occidentales (Consejo de Seguridad de la ONU, 2001). Naciones Unidas señaló en abril de 2001, que en el apogeo de la guerra, hubo países y empresas locales e internacionales, que permitieron, colaboraron e incluso se beneficiaron de la expoliación de los recursos. Este informe califica a los líderes Paul Kagame y Yoweri Museveni y a los actores locales que representan, de “padrinos” de esta expoliación porque se aprovecharon del aumento desmesurado de recursos otrora inexistentes como oro, diamantes y columbotantalita (coltán) en Ruanda y Uganda. En la República Democrática del Congo, las empresas, lo gobernantes y los actores locales se han lucrado en detrimento de la población, estableciendo regímenes semiesclavistas para explotar los recursos; la connivencia, la pasividad y el apoyo a los presupuestos de estos países por parte, principalmente, de Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, cuyas empresas, entre otras muchas, han hecho negocios con sus *partners* locales y alimentado la maquinaria de guerra. El Banco Mundial también ha apoyado presupuestariamente a estos países y ha ignorado esta depredación. También están los países de tránsito que se lucran con el comercio legal e ilegal, entre los que destacan Camerún, República Centroafricana, Tanzania, Kenya. En el caso del coltán, están los países que procesan este producto y que corresponden principalmente a antiguos miembros de la Unión Soviética y China (International Peace Information Service, 2002). En los diamantes intervienen Israel, Líbano, Suráfrica o Bélgica. Finalmente, todos aquellos países que utilizan y consumen productos que para su funcionamiento requieren de coltán, como los teléfonos móviles, las *playstations* y los ordenadores, entre otros productos.

Es la misma Naciones Unidas la que en ese momento afirmaba que “la explotación es sistemática y sistémica” y que “los cárteles tienen ramificaciones en todo el mundo”. Remarca que “numerosas empresas han participado en la guerra y la han fomentado directamente, intercambiando armas por recursos naturales. Otras han facilitado el acceso a los recursos financieros para comprar armas”, y finalmente, destaca que “los donantes bilaterales y multilaterales han adoptado actitudes muy diversas frente a los gobiernos” implicados. Sin embargo, de las conclusiones del Grupo de Expertos sólo se derivó un conjunto de recomendaciones establecidas por la OCDE de buenas prácticas en lo relativo a la responsabilidad corporativa.

¿De la guerra a la paz? Transición política y perpetuación del conflicto

La firma de un alto el fuego en 1999 (Acuerdos de Lusaka), y de diversos acuerdos de paz entre los actores armados internos y externos entre 2002 y 2003 (Sun City y Pretoria, en Sudáfrica), comportó la retirada de las tropas extranjeras y la configuración de un Gobierno de transición y posteriormente un Gobierno electo, en 2006, elecciones en las que se legitimaron las redes clientelares de Joseph Kabila, continuador de la obra que inició su padre en 1996. Los Acuerdos de Lusaka también llevaron consigo el establecimiento de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU en el país (MONUC), la más importante y costosa de las misiones de las Naciones Unidas en la actualidad, con un contingente de casi 20.000 militares y un coste de 1.350 millones de dólares anuales. Su mandato, bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, le permite el uso de la fuerza para preservar el proceso político y para garantizar la protección de la población civil. La MONUC en los últimos años ha estado colaborando con las FARDC en operaciones militares contra las FDLR y las milicias de Ituri. Su papel, controvertido y contradictorio en numerosos momentos, al estar apoyando al Ejército congolés, uno de los principales responsables de violaciones de los derechos humanos contra la población civil, se ha visto oscurecido por numerosos casos de explotación sexual e infantil y por investigaciones abiertas sobre tráfico ilícito de oro y armas por parte de algunas secciones de cascos azules indios y pakistaníes.

El Gobierno de Kabila se ha visto sumido en la corrupción y la parálisis. El líder opositor y principal contendiente y alternativa a Joseph Kabila, Jean-Pierre Bemba, antiguo líder del grupo armado MLC, quien ocupó una de las cuatro vicepresidencias durante el Gobierno de transición, se exilió a Europa en el 2007 por diferentes presiones y amenazas, donde fue arrestado por las autoridades belgas en mayo de 2008 a petición de la Corte Penal Internacional, ya que pesan sobre él acusaciones de crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos por sus combatientes en la República Centroafricana entre octubre de 2002 y marzo de 2003. Bemba representaba uno de los pocos líderes políticos del país que podía suponer un contrapeso a la apropiación del país y las instituciones por parte de Joseph Kabila y sus aliados. El Gobierno de Kabila estuvo convirtiendo el sistema político en un gobierno de partido único, en el que la persecución de la oposición política, de los defensores de derechos humanos y de los medios de comunicación críticos con la acción gubernamental fue moneda corriente.

En paralelo, persistió la violencia y la inseguridad en el Este, debido al fracaso de la reforma del sector de la seguridad y del proce-

La ausencia de una oposición política fuerte y la persistencia de la inestabilidad en el Este están abriendo las puertas a la perpetuación del régimen de Joseph Kabila con el beneplácito de la comunidad internacional

so de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), la presencia de grupos armados y facciones no desmovilizadas además del grupo armado rwandés FDLR, la continuación de la expoliación de los recursos por parte de todos los actores armados presentes en la zona y la injerencia de Ruanda. La ausencia de una oposición política fuerte y la persistencia de la inestabilidad, le están abriendo a Kabila las puertas a la perpetuación de su régimen, con el beneplácito de la comunidad internacional dado que las próximas elecciones municipales, deberían haberse celebrado a mediados de 2010 y que por el ritmo actual es altamente improbable que tengan lugar. Asimismo, las legislativas y presidenciales se celebrarán en el 2011, lo que supondrán la ratificación de su política al frente del país. Existen tres focos de violencia en el Este que continúan poniendo de relieve esta importante dimensión internacional del conflicto en la República Democrática del Congo: las provincias de Haut Uélé y Bas Uélé (norte-noreste del país), debido a la internacionalización del conflicto del norte de Uganda, la provincia de Ituri (noreste-este) y las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur (este).

La internacionalización del conflicto del norte de Uganda

El norte de Uganda sufre desde 1986 un conflicto en el que el grupo armado de oposición LRA, a causa del mesianismo religioso de su líder, Joseph Kony, intenta derrocar al Gobierno de Yoweri Museveni, instaurar un régimen basado en los Diez Mandamientos de la Biblia y sacar de la marginalización a la región norte del país. La violencia y la inseguridad causada por los ataques del LRA contra la población civil, el secuestro de menores para engrosar sus filas (alrededor de 25.000 desde el inicio del conflicto) y los enfrentamientos han provocado la muerte de unas 200.000 personas y el desplazamiento forzado de alrededor de dos millones de personas en el momento más álgido del conflicto. El LRA fue ampliando sus actividades a los países vecinos (RD Congo, R. Centroafricana, Sudán) donde estableció sus bases, por la incapacidad en frenarle de RD Congo y R. Centroafricana, y por la complicidad de Sudán. Entre 2006 y 2008 se celebró un proceso de paz que consiguió establecer un cese de hostilidades, aunque fracasó y en diciembre de 2008 los Ejércitos ugandés, congolés y del Sudán Meridional (SPLA) llevaron a cabo una ofensiva contra el LRA, lo que provocó la disgregación del grupo hacia el noreste de RD Congo, el sureste de R. Centroafricana y el suroeste de Sudán, donde continuó la ofensiva, las violaciones de los derechos humanos, los secuestros y saqueos de localidades.

Ituri

La provincia de Ituri –antes distrito incluido en la provincia de Orientale– fronteriza con Uganda, ha sufrido desde 1999 un conflicto que ha provocado la muerte de 60.000 personas y el desplazamiento forzado de otras 500.000 (sobre una población total de unos 4,5 millones de personas). La situación en la región se ha caracterizado por ser un reflejo del conflicto armado que sufría el conjunto del país, ya que los Gobiernos de Uganda, Ruanda y República Democrática del Congo disponían de sus actores armados locales para maximizar sus intereses. La retirada de las tropas ugandesas en 2003 dejó un vacío de poder ocuparon las diversas milicias y señores de la guerra locales, lo que provocó una escalada de la violencia que fue parcialmente sofocada por la misión Artemis de la Unión Europea liderada por Francia.

Hoy en día se ha reducido de forma importante la tensión en la región debido a la importante presencia de las tropas de la MONUC y a los avances en el proceso de DDR. Las tensiones en Ituri fueron resultado de diversos factores, que en el fondo incluyen tradicionales disputas por la propiedad de la tierra (los *lendu*, la mitad de la población de la región, son agricultores, y los *hema*, ganaderos), tensiones intercomunitarias exacerbadas (lucha por el poder político, preeminencia de la comunidad hema en el periodo de colonización belga) que han sido manipuladas, instrumentalizadas y avivadas por intereses económicos y políticos, principalmente por Uganda y Ruanda. Dicha región, como el este y sureste del país, es rica en recursos naturales, tales como madera, oro, diamantes, coltán, uranio, y recientemente se ha descubierto petróleo. Esta región fue controlada desde el inicio de la guerra por las Fuerzas Armadas ugandesas, cuyo objetivo principal fue ejercer el monopolio sobre los principales recursos naturales locales. No obstante, persiste la inestabilidad debido a la existencia de algunas milicias de poca envergadura no desmovilizadas.

Las operaciones militares de las FARDC provocaron graves violaciones de los derechos humanos contra la población civil, lo que sumió en graves contradicciones a la MONUC, que le prestaba apoyo

Kivu Norte y Kivu Sur

En las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur los principales actores armados son las FARDC, y una serie de grupos y facciones de grupos no desmovilizados, entre los que destacan las FDLR, el Congr s National pour la Défense du Peuple (CNDP, integrado nominalmente en las FARDC) y las diversas milicias Mai Mai (m s de 20 milicias entre ambas provincias, de las cuales la más importante es PARECO). El CNDP, surgido de los sectores militares *banyarwanda* descontentos con el proceso de transición (antes incluidos en el RCD-Goma entre 1998 y 2006), tiene el objetivo de defender, proteger a la

comunidad *banyarwanda* y garantizar que esta población tenga representación política en las instituciones congoleesas y se le reconozca la ciudadanía congoleesa. Afirma combatir contra la discriminación de la comunidad *banyarwanda*, defenderse de las FDLR y promover el federalismo en el país.

Los objetivos de las FDLR son derrocar al actual Gobierno de Ruanda y promover el diálogo político, la democracia y el respeto por las libertades fundamentales en la sociedad ruandesa. Las FDLR cuentan con una red de apoyo y lobby en el continente africano (Tanzania, Sudán, Zambia, Camerún, Uganda, Zimbabwe y Mozambique, principalmente) en Europa (Alemania, Bélgica, Francia, Noruega, Holanda, Austria, Suiza, Suecia y Dinamarca) y en Norteamérica (Canadá y Estados Unidos). Las FDLR han colaborado con los Gobiernos de Kabila padre e hijo para contrarrestar al CNDP y a Rwanda.

Las milicias *Mai Mai*, nacidas como milicias de autodefensa civil de carácter nacionalista, se oponen a la intervención de Ruanda en los asuntos internos congoleeses. Con una adscripción étnica y territorial, han variado en su legitimidad y su relación con la población, y han evolucionado desde el sentimiento nacionalista hacia la extorsión y el saqueo de la población civil a la que afirman proteger. En la actualidad es un fenómeno que responde principalmente a la ausencia de la autoridad del Estado y está más próximo a la delincuencia común, en algunos casos, que a una cuestión de protección de las propias comunidades de origen.

Todos los actores armados se benefician de la explotación ilegal de los recursos naturales del este de República Democrática del Congo (Global Witness, 2009), así como un conjunto de empresas locales y transnacionales que operan a través de intermediarios en el país, cuestiones que han sido señaladas por Naciones Unidas, así como por una pléyade de organizaciones internacionales, que sin embargo han provocado pocas reacciones por parte de la comunidad internacional para frenar este expolio. Los actores armados se benefician de tres formas diferentes en lo concerniente a los recursos mineros del país: mediante su control físico, el comercio y el establecimiento de tasas (IPIS, 2009). Además del control y la explotación de los recursos naturales, es necesario tener en cuenta otros recursos que forman parte del conflicto y que ayudan a entender esta dimensión regional: el comercio y cría de ganadería vacuna, muy importante para la comunidad *banyarwanda*, para los *banyamulenge* y para Ruanda y Burundi, cuyos ganaderos envían o tienen sus ganaderías en los Kivus –donde no hay tantos problemas de presión demográfica y competencia por los territorios ricos en pastos–, y la agricultura y la producción de carbón vegetal –que se exporta también a Ruanda y Burundi, países que se encuentran prácticamente deforestados como consecuencia de esta actividad–. Estos otros recursos

son tan o más importantes para Ruanda y Burundi y también contribuyen a la perpetuación de la inestabilidad.

Desde 2006, las FARDC y el resto de grupos armados, en especial el CNDP, han iniciado diversos procesos de integración que han fracasado por la poca voluntad de las partes, las agendas ocultas de los grupos y la desconfianza mutua debido a años de hostilidad, entre otros factores. El programa de integración de las FARDC presentaba serias deficiencias y no abordaba la cuestión de las cadenas de mando paralelas –muchos de los soldados permanecieron fieles a sus antiguos comandantes– ni excluía de las filas del Ejército a los perpetradores de violaciones de los derechos humanos. A principios de 2009, República Democrática del Congo y Ruanda deciden neutralizar al CNDP (satélite de Ruanda enfrentado a RD Congo) y a su líder, Laurent Nkunda, sustituyéndolo por su jefe militar, y tras esto el CNDP y República Democrática del Congo firman un acuerdo de paz y su integración en las FARDC. El CNDP mantuvo su estructura, la explotación de los recursos y control político en Kivu Norte, a pesar de su integración en las FARDC. A cambio, República Democrática del Congo permite a Ruanda penetrar nuevamente en territorio congolés y ambos llevan a cabo una operación conjunta contra las FDLR (antiguas aliadas de las FARDC), operación que no tiene importantes consecuencias en las FDLR.

Desde entonces, República Democrática del Congo inicia una operación militar, Kimia II, con el objetivo de neutralizar las FDLR y el apoyo de la MONUC. Aunque debilitó militarmente a las FDLR, la capacidad militar del grupo armado permanece casi intacta y los mecanismos y redes de financiación en ambas provincias siguen activos, tal y como señaló el último informe del Grupo de Expertos de Naciones Unidas. Además, las operaciones militares provocaron graves violaciones de los derechos humanos contra la población civil lo que sumió en graves contradicciones a la MONUC, cuyo mandato es la protección de la población civil. El balance de Kimia II a finales de 2009 pone de manifiesto que no existe una solución militar para las FDLR, y que se tienen que explorar otras vías para que Ruanda facilite el retorno de las FDLR, en un marco de diálogo similar al que tuvo lugar en República Democrática del Congo entre los años 2002 y 2003 (el Diálogo Intercongolés) o a las diferentes negociaciones que tuvieron lugar en Burundi y que permitieron que las FNL burundesas, con un discurso similar a las FDLR, hayan renunciado a la violencia y al planteamiento victimista y excluyente y hayan aceptado el juego político, con todas las dificultades que entraña.

La injerencia de Ruanda es silenciada ya que goza del complejo de culpabilidad de la comunidad internacional por no haber intervenido durante el genocidio y es utilizada como ejemplo de éxito en la construcción de Estado

Conclusiones

República Democrática del Congo representa el paradigma de la internacionalización de un conflicto armado. Una situación ya de por sí compleja en su dimensión local, que se ve agravada por esta dimensión internacional, lo que complica todavía más si cabe su resolución, y que se enfrenta a numerosas paradojas y contradicciones.

Esta dimensión internacional tiene diferentes vertientes. Uno de los principales factores de internacionalización del conflicto es la presencia de insurgencias de países vecinos (las dimensiones del país y la ausencia del Estado facilitan esta cuestión) y su potencial factor de desestabilización regional. Estas insurgencias tienen ramificaciones y redes de apoyo a nivel regional e internacional. Asimismo, cabe destacar la permanente injerencia de Ruanda en los asuntos congoleños, que instrumentaliza los agravios de la población local *banyarwanda* y *banyamulenge* para continuar influyendo en el devenir del país e intentar desarticular la principal amenaza a su seguridad, las FDLR, a la vez que se erige como la principal valedora y protectora de *sus hermanos rwandeses* (las comunidades *banyarwanda* y *banyamulenge*) en República Democrática del Congo. La conjunción de agendas para resolver los múltiples conflictos plantea un resultado de suma cero, ya que la ausencia de democracia en Ruanda no facilita un proceso de paz con las FDLR, grupo que continúa siendo el principal factor de inestabilidad en República Democrática del Congo, y el Gobierno congolés no dispone de los medios para neutralizar al grupo. Sin embargo, Ruanda, cuya injerencia es silenciada e ignorada ya que goza del complejo de culpabilidad de la comunidad internacional por no haber intervenido durante el genocidio de Ruanda, es utilizada como ejemplo de éxito en la construcción de Estado y el buen gobierno, la buena gestión de los recursos y la lucha contra la corrupción, la lucha contra la impunidad y la supuesta reconciliación intercomunitaria, lo que se pone de manifiesto en el apoyo a las finanzas públicas ruandesas por parte de la comunidad internacional y la poca voluntad de atajar el conflicto desde sus raíces.

Y mientras, la presencia de la MONUC, que pone de manifiesto la voluntad de la comunidad internacional en encauzar la situación de inestabilidad, se convierte en un actor beligerante en el conflicto armado al respaldar militarmente al Ejército, responsable de graves violaciones de los derechos humanos. Incluso los cascos azules también han sido responsables de la expoliación de los recursos y de la explotación y violencia sexual, cuestión que nos remite a todas las dificultades inherentes a la composición y el mandato de las misiones de mantenimiento de la paz y a la reforma de Naciones Unidas pendiente. Asimismo, centenares de ONG y agencias de Naciones Unidas se encuentran presentes en el país intentando paliar las consecuencias humanitarias de esta situación, así como decenas de

medios de comunicación internacionales intentan visibilizar las consecuencias de la guerra, pero a menudo de una forma acrítica y estereotipada.

Otro importante factor de internacionalización del conflicto hace referencia a la lucha por la defensa de los derechos humanos: la Corte Penal Internacional, en su loable afán de luchar contra la impunidad ha intervenido en el conflicto persiguiendo a algunos actores político-militares y, a la postre, ha servido indirectamente a los intereses políticos del Gobierno de Kabila.

En el plano político y económico, es necesario hacer referencia a otras cuestiones vinculadas a la explotación de los recursos. Cabe señalar la intervención internacional con sus diferentes agendas, como es la construcción de un Estado bajo la perspectiva de la paz liberal (elecciones, gobernabilidad, economía de mercado, lucha contra la corrupción) totalmente exógena, sin tener suficientemente en cuenta el contexto local y sin los recursos necesarios para llevar a cabo esta tarea, en paralelo a la explotación de los recursos del país por parte de las empresas locales y transnacionales de la comunidad internacional. China, Francia, Estados Unidos y Bélgica, entre otros, compiten por ampliar sus contratos, presencia e influencia en el país. La explotación de los recursos naturales ha contribuido a perpetuar el conflicto y es la máxima expresión de la globalización de esta guerra, por la multiplicidad de actores implicados y las redes globales que se configuran alrededor de la cuestión. La comunidad donante y las instituciones financieras internacionales, que hacen oídos sordos a esta explotación, a la vez aportan hasta el 40% de las finanzas públicas del país, y han reestructurado y condonado parte de su deuda. Deuda que, no obstante, corresponde en un 90% al régimen de Mobutu (Prunier, 2009), que gozó de la tolerancia y el apoyo político de Occidente frente a la explotación y saqueo permanente del país.

Todas estas paradojas ponen de manifiesto numerosos interrogantes en torno a este conflicto y a su resolución, y al papel a veces errático que juega la comunidad internacional en toda esta complejidad. Y aunque es cierto que República Democrática del Congo no se encuentra inmersa en los niveles de violencia que sacudieron el país entre 1998 y 2003, las causas que originaron esta situación siguen abiertas y para resolverlas es necesario analizar el pasado para entender el presente y así actuar en consecuencia.

Referencias Bibliográficas

- Bayart, J. F. (1989). *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. Paris: Fayard.
- Byman, D. et al. (2001). *Trends in Outside Support for Insurgent Movements*. Santa Monica: RAND.
- Chabal, P., y Daloz, J.P. (1999). *África camina. El desorden como instrumento político*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Consejo de Seguridad de la ONU (2001), *Informe del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo*. Anexo de la Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2001/357), 12 de abril.
<<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2001/357>>
- (2002), *Informe final del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo*. Anexo de la Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2002/1146), 16 de octubre.
<<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2002/1146>>
- (2003), *Carta de fecha 15 de octubre de 2003 dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras riquezas de la República Democrática del Congo*. Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2003/1027), 23 de octubre.
<<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2003/1027>>
- (2004), *Informe especial sobre los acontecimientos ocurridos en Ituri entre enero de 2002 y diciembre de 2003*. Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2004/573), 16 de julio.
<<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2004/573>>
- (2009), *Carta de fecha 23 de diciembre de 2009 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1533 (2004) relativa a la República Democrática del Congo*. Carta del Presidente del Consejo de Seguridad al Secretario General de la ONU. (S/2009/603), de 23 de noviembre.
<<<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2009/603>>
- Chrétien, J.P. (2000), *L'Afrique des Grands Lacs. Deux mille ans d'histoire*. Paris: Auber.
- Cros, M.F., y Misser, F. (2006), *Géopolitique du Congo (RDC)*. Bruselas: Éditions Complexe.
- Global Witness (2009), *Faced with a Gun, what can you do? War and Militarisation of Mining in Eastern Congo*. GW, julio.
- Human Rights Watch (2009), *You Will Be Punished. Attacks on Civilians in Eastern Congo*. HRW, diciembre.
- Kabunda Badi, M. (1999), *El nuevo conflicto del Congo*. Madrid: Casa de África, Sial Ediciones.
- Lanote, O. (2003), *République Démocratique du Congo, Guerres Sans Frontières*. Bruselas : GRIP/Éditions Complexe.
- Lemarchand, R. (2009), *The Dynamics of Violence in Central Africa*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Mandani, M. (2001), *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton: Princeton University Press.
- Pole Institute (2008), *La Conférence de Goma et la Question des FDLR au Nord et au Sud-Kivu, Etat des Lieux*. Pole Institute - Institute Interculturel dans la Région des Grands Lacs, junio.

Prunier, G. (1995), *The Rwanda Crisis. History of a Genocide*. London: Hurst & Company.

——— (2001), “Congo-Kinshasa: The First Inter-African War”, en *Géopolitique Africaine*, n.º 1.

——— (2009), *From Genocide to Continental War*. London: Hurst & Company.

Ruiz-Giménez, I. (2003), *Las “buenas intenciones”: intervención humanitaria en África*. Barcelona: Icaria Editorial.

Relación de autores



Katty Cascante Hernández. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Newcastle Upon Tyne, Reino Unido. Magíster Universitario en Cooperación Internacional (Programa de Formación de Postgrado en Cooperación Internacional para el Desarrollo (IUDC/UCM, AECID y CEDEAL). Dedicados 15 años a la identificación, gestión y evaluación de proyectos de desarrollo en ONGD españolas y anglosajonas en países de América Latina, Centroamérica y África. Consultora de evaluación de proyectos de desarrollo y ayuda humanitaria. Actualmente es la responsable del Área de Cooperación al Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Autora de varios artículos vinculados al análisis de la política de Cooperación al desarrollo, sus instituciones e instrumentos, destacan entre sus publicaciones la coautoría junto con Anna Ayuso

(CIDOB) del libro: *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo: Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad* en Octubre 2009. (AECID y Fundación Carolina) y con Angeles Sánchez (UAM) el libro (como coordinadoras): *La crisis mundial de alimentos: alternativas para la toma de decisiones*, Diciembre 2008. (AECID).

José Javier J. Fernández Fernández. Jefe de la Unidad América Latina en la Dirección General de Políticas Externas del Parlamento Europeo y Co-Secretario de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat). Ha sido miembro del Grupo de Trabajo (TaskForce) de PE sobre el Tratado de Lisboa y, con anterioridad, Secretario y Coordinador del Grupo de Trabajo (TaskForce) del PE sobre la CIG de 1996 y el Tratado de Amsterdam, así como Coordinador del Grupo de Trabajo (Task-Force) del PE sobre la Ampliación de la Unión. Entre marzo de 2000 y septiembre de 2008 estuvo adscrito al Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores, como responsable de las cuestiones horizontales y constitucionales relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como a las relaciones UE - América Latina, a la política mediterránea de la UE y al proceso de Barcelona, al conflicto de Oriente Medio y a las relaciones transatlánticas UE-EE.UU. Es autor de numerosas publicaciones sobre estos temas.

Mikel Mancisidor. Director de UNESCO Etxea, el Centro UNESCO del País Vasco. Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto, completó estudios de postgrado en ámbitos de las relaciones internacionales, los derechos humanos y el medioambiente. Fue cooperante en Chiapas y Colombia y trabajó, en sede y en el terreno, en ONG de cooperación y Derechos Humanos. Ha formado parte de los órganos de gobierno de diversas redes de organizaciones no gubernamentales y las ha representado ante los órganos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Tiene diversas publicaciones en los ámbitos de los derechos humanos, las relaciones internacionales y la cultura de paz. Es colaborador habitual de *El Correo*. Mantiene un blog en www.unescoetxea.org/blog

Manuel Manonelles. Politólogo especializado en Relaciones Internacionales, Derechos Humanos y Democratización. Es director de la oficina de Barcelona de la Fundación Cultura de Paz y director del Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil-Ubuntu. También es asesor especial del Presidente de IPS (Inter Press Service), coordinando las actividades de dicha presidencia. Ha sido asesor especial del copresidente del Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones, Federico Mayor Zaragoza (2005-2006); y adjunto al coordinador del Foro Mundial de Redes de la Sociedad

Civil-Ubuntu (2000-2006). Ha participado en un gran número de conferencias y procesos internacionales, tanto intergubernamentales (de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible 2002 en Johannesburgo, a debates de Alto Nivel en la Asamblea General de Naciones Unidas) como no-gubernamentales, siendo miembro del Consejo Internacional del Foro Social Mundial de 2003 al 2007. Asimismo, ha participado en múltiples misiones internacionales de supervisión y observación electoral (1999-2002) con la OSCE y la UE.

Federico Mayor Zaragoza. Ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-82), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, y en 2008 ha sido nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS). Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Sus obras ensayísticas más recientes son: *La fuerza de la palabra* (2005), *Un diálogo ibérico: en el marco europeo y mundial* (2006), *Alzaré mi voz*, (2007), *Voz de vida. Voz debida* (2007), *La gestión del agua más allá de los países* (2008), *Tiempo de acción* (2008) y en *En pie de paz* (2008)

Rosa Meneses. Redactora especializada en Oriente Medio del diario El Mundo desde 1999. Como enviada especial de este periódico, en los últimos diez años, ha cubierto conflictos como la guerra del Líbano de 2006, así como atentados terroristas, catástrofes naturales y acontecimientos políticos en la región, con especial atención al auge de los movimientos islamistas en países como Argelia, Marruecos o Egipto. En 2009 obtuvo el I Premio Nacional de Nuevo Periodismo. Es licenciada en Ciencias de la Información (rama Periodismo) y posgraduada en Información Internacional y Países del Sur, por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha participado como profesora invitada en los cursos “El Islam y Occidente” y “Terrorismo y Medios de Comunicación”, del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias de la Información (UCM) e interviene en conferencias y seminarios sobre Oriente Medio organizados por universidades y centros de pensamiento. Como experta en temas de Oriente Medio, es coautora de varios libros sobre análisis político internacional.

Manuela Mesa Peinado. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido la directora del CIP (2003-2007) y de la revista *Papeles cuestiones internacionales* y de la edición española de la revista "Alternativas Sur". Miembro del panel de expertos del Global Peace Index. Es especialista en conflictos internacionales y educación para el desarrollo y la paz e interviene en conferencias y seminarios sobre el tema. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, entre las últimas destacan: "The role of NGO and civil society in Peace and Reconciliation Proceses" en *Mapping Conflict Management: from prevention to reconciliation*. Marshall Cavendish, 2007; "La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes", en *Pensamiento Iberoamericano* nº 2. Fundación Carolina. Madrid, 2008. "Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la construcción de la paz: de las palabras a la acción" en Manuela Mesa (coord.). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2008-2009. *1325 mujeres tejiendo la paz*, Icaria/Fundación Cultura de Paz.

Alberto Piris. General del Ejército español en la reserva. Ha sido analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) desde 1984 hasta diciembre de 2006. Comenzó la carrera militar en 1954, especializándose en misiles antiaéreos. De 1981 a 1984 ejerció como agregado Militar, Naval, Aéreo y de Defensa a las embajadas de España en Bruselas, La Haya y Luxemburgo. Participó en las negociaciones preliminares para el ingreso de España en la Alianza Atlántica. Ascendió a General de Brigada en 1988. En 1989 pasó a la situación de reserva activa a petición propia para dedicarse, entre otras cosas, a los estudios de investigación sobre la paz. En 2001 recibió el Memorial Joan XXIII por la Paz. Es colaborador asiduo en la prensa nacional desde 1977 sobre materias relacionadas con asuntos internacionales, seguridad y defensa. Es autor de numerosas publicaciones en libros y revistas, entre las que destacamos: "Los dilemas de la participación española en Afganistán", Anuario CEIPAZ 2008-2009, "Apuntes para una guerra asimétrica", Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2007-2008, "La creciente militarización de la política: ejércitos guerreros y ejércitos de socorro", en *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo*. Anuario CIP 2006, "El vuelco más radical de la política exterior española", en *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial*. Anuario CIP 2004. Colaborador de CEIPAZ en la sección Tribuna Abierta y columnista del periódico digital *La República*.

Xulio Rios. Director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org), un proyecto auspiciado por Casa Asia e IGADI (Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional, www.igadi.org). Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología,

sus obras más recientes son: *China de la A a la Z*, Editorial Popular, Madrid, 2008; *Mercado y control político en China*, La Catarata, Madrid 2007, *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997, *Hong Kong, camino de volta*, Laidvento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laidvento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998. Es asesor de Casa Asia (www.casaasia.es) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros y revistas especializadas.

Josep M^a Royo Aspa. Es investigador en el Programa de Conflictos y Consolidación de la Paz desde el año 2000, y profesor en diversos posgrados y masters en varias universidades de España. Sus áreas de especialización son los conflictos y la construcción de la paz en África y su trabajo se centra en el África Subsahariana, especialmente las regiones de los Grandes Lagos y el Cuerno de África. Ha realizado trabajo de campo en Kenya, Burundi, Uganda, República Democrática del Congo y Ruanda. Estuvo presente en algunas sesiones del último proceso de paz de Somalia, la Somali National Peace and Reconciliation Conference organizada por la organización regional IGAD en Kenya entre 2002 y 2004. Desde su primera edición en 2002, es co-autor de las nueve ediciones de *Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y consolidación de la paz*, y ha escrito capítulos de libros, informes y artículos sobre la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África, entre otros. Tiene un Master en Relaciones Internacionales (con honores) por la Universitat Autònoma de Barcelona, un Diploma de Postgrado en Cultura de Paz, es licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona, y diversos cursos de especialización en el Mediterráneo y Asuntos Africanos. Actualmente está trabajando en una tesis doctoral sobre los grupos armados no estatales en África.

Nora Sainz Gsell. Profesora titular de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha centrado sus trabajos en el ámbito de la teoría de la organización internacional, y de los estudios sobre la seguridad, la cooperación y la gestión de conflictos (particularmente en Europa Central y Oriental y América Latina). Es autora de *La OSCE en la Europa post-bipolar. Un estudio sobre la gestión de conflictos en el espacio exsoviético (1998)* y de diversos artículos sobre conflictividad internacional y el papel de las organizaciones internacionales. Sus investigaciones más recientes abordan el regionalismo en el nuevo sistema internacional, es editora de *Globalización, interregionalismo y auge asiático. La impronta de*

China e Irán en América Latina (2008); “Asia Central: Gobierno, cooperación y seguridad”, (2007) y “Asia Central, área emergente en las relaciones internacionales”, *Afers Internacionals* (2005).

Andrés Serbin. Licenciado en Antropología Social, Mg. Sc. en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), *Chair* del Grupo de Trabajo sobre Interacción e Incidencia del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)* de cuyo Comité Ejecutivo ha sido miembro electo en dos ocasiones, y miembro de la Junta Directiva y fundador de la *International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)*. Es Profesor Titular[®] de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción de Investigaciones Científicas de este país, dónde además se ha desempeñado, en varias ocasiones, como asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, y como Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Ha sido profesor e investigador invitado de diversas universidades, entre ellas Warwick en el Reino Unido; Harvard, Pennsylvania y Florida International en los Estados Unidos; Aix-Marseille, Antilles Françaises y Sorbonne III (dónde fue distinguido con la Cátedra Simón Bolívar) en Francia, y diversas sedes y programas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), entre otras universidades latinoamericanas. Es autor, compilador y coordinador de mas de 30 volúmenes publicados en español o inglés; de mas de 200 artículos en revistas especializadas; columnista de varios periódicos de América Latina, entre ellos *Clarín* de Buenos Aires, *El Nacional* de Caracas, y *La Vanguardia* de España, y director de la revista trilingüe de ciencias sociales *Pensamiento Propio*. En la actualidad se encuentra preparando un volumen colectivo sobre *Organizaciones regionales e internacionales, prevención de conflictos y sociedad civil*.