

Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional

Anuario 2018-2019



cei *paz*

centro de educación e investigación para la *paz*

Manuela Mesa (coord.)

Federico Mayor Zaragoza ■ Ana González-Páramo ■
Teresa de Fortuny ■ Xavier Bohigas ■ Manuela Mesa ■
Francisco Rojas Aravena ■ Jose Antonio Sanahuja ■
Elisenda Calvet ■ Xulio Ríos ■ Nerea Bilbatúa ■
Rosa Meneses ■ Óscar Mateos

Manuela Mesa (coord.)

Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional

Anuario 2018-2019

baiz



ceipaz



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.

Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional Anuario CEIPAZ 2018-2019

Federico Mayor Zaragoza, Ana González-Páramo, Teresa de Fortuny, Xavier Bohigas, Manuela Mesa, Francisco Rojas Aravena, Jose Antonio Sanahuja, Elisenda Calvet, Xulio Ríos, Nerea Bilbatúa, Rosa Meneses, Óscar Mateos

© Federico Mayor Zaragoza, Ana González-Páramo, Teresa de Fortuny, Xavier Bohigas, Manuela Mesa, Francisco Rojas Aravena, Jose Antonio Sanahuja, Elisenda Calvet, Xulio Ríos, Nerea Bilbatúa, Rosa Meneses, Óscar Mateos

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz

Ciudad Universitaria Cantoblanco

Pabellón C

Calle Einstein, 13. Bajo

28049 Madrid

Tel. 91497.37.01

info@ceipaz.org

<http://ceipaz.blogspot.com>

www.ceipaz.org

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
7ª edición: mayo 2019
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-16885-12



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

Supremacismo, autoritarismo y crisis de la democracia <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	13
El auge de la ultraderecha en Europa y los discursos xenófobos <i>Ana González-Páramo</i>	27
Panorama actual y perspectiva de futuro de las armas nucleares <i>Teresa de Fortuny y Xavier Bohigas</i>	43
Educación y retos globales: promover la ciudadanía global en tiempos de involución <i>Manuela Mesa</i>	61

Perspectivas regionales

Las elecciones y el cambio político en América Latina <i>Francisco Rojas Aravena</i>	87
La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa <i>Jose Antonio Sanahuja</i>	107
Justicia y democracia en Guatemala: La Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG) <i>Elisenda Calvet</i>	127
La China de Xi Jinping <i>Xulio Ríos</i>	143
Narrativas para la transformación de conflictos en Asia: el caso de Sri Lanka y Filipinas. Lecciones aprendidas <i>Nerea Bilbatúa Thomas</i>	159
Mohamed Bin Salman y el futuro de Arabia Saudí: Las dos caras del régimen autocrático en plena reforma <i>Rosa Meneses</i>	175
África Subsahariana: entre la deriva autoritaria y los nuevos procesos de democratización <i>Óscar Mateos</i>	193
Relación de autores y autoras	217

Introducción

Manuela Mesa

Directora de CEIPAZ y Codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM



En los últimos años observamos un ascenso del autoritarismo y el nacionalismo en el sistema internacional. Se trata de una tendencia mundial conservadora, nacionalista y autoritaria, que se manifiesta de distinta manera, según el contexto político y social, pero que comparte elementos comunes como: el miedo al terrorismo, la criminalización de las personas refugiadas e inmigrantes, el nacionalismo exacerbado y formas autoritarias de gobierno que erosionan la democracia. Se están utilizando las propias herramientas de la democracia, para debilitarla desde dentro y esto requiere de un análisis en profundidad.

En este número del Anuario de CEIPAZ 2018-2019 se abordan los rasgos de esta situación en distintos lugares del mundo y se han seleccionado algunas tendencias regionales que son relevantes.

Federico Mayor Zaragoza aborda la crisis de la democracia y como el autoritarismo y el supremacismo emergen en algunos países y pone en peligro muchas de las conquistas alcanzadas en el marco multilateral. La investigadora y periodista, Ana González Páramo analiza en profundidad los rasgos del populismo xenófobo en Europa y explica como se trata de un movimiento trata de un movimiento planificado y organizado, que se desarrolla en un contexto propicio, marcado por la desinformación, la polarización social y la estigmatización del inmigrante y que persigue la destrucción de las instituciones europeas. Se complementa este análisis con el artículo elaborado por Manuela Mesa, directora de CEIPAZ, que hace una reflexión sobre el papel de la educación en promover una ciudadanía global en tiempos de involución; se analizan en particular las propuestas promovidas en el marco de la Agenda 2030, y en particular desde el ODS 4 y sus metas para lograr una educación comprometida con la construcción de la paz, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.

Teresa de Fortuny y Xabier Bohigas, ambos investigadores del Centro Delás analizan el contexto nuclear y el agravamiento de la amenaza que suponen las armas nucleares, en una situación de bloqueo hacia el desarme y la disuasión nuclear.

En el apartado perspectivas regionales, el anuario se centra principalmente en América Latina, con un artículo sobre las principales tendencias electorales elaborado por el rector de la Universidad para la Paz, Francisco Rojas Aravena. El autor plantea como se está produciendo un cambio de tendencia en la región, que supone enormes dificultades para la gobernabilidad democrática en un contexto de involución de carácter global. Por su parte, el catedrático de Relaciones Internacionales, Jose Antonio Sanahuja aborda la crisis de la integración y el regionalismo en América Latina, que se manifiesta en un giro liberal-conservador y en el desmantelamiento de Unasur. Se da paso a Prosur, una iniciativa débil e inconcreta, promovida por los gobiernos de derechas, que desdibuja de manera deliberada el espacio regional de coordinación y cooperación.

Asimismo, también se desmantela una de las iniciativa más relevantes, creada a partir de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). La profesora de Derecho Internacional Público, Elisenda Calvet hace un análisis sobre la CICIG

y aborda como el gobierno guatemalteco ha decidido su finalización unilateral, lo que tiene graves consecuencias para la justicia y la democracia en este país y debilita la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Las elecciones que se celebran en junio de 2019 abren la oportunidad para revertir esta decisión o para seguir en el escenario de corrupción e impunidad en un marco de una enorme fragilidad institucional.

En el caso de China y del mandato de Xi Jinping, este ha reafirmado la verticalidad de la política china y el centralismo democrático se ha convertido en autocrático. Tal y como explica, Xulio Ríos, Director del Observatorio de Política China, se observa un intento de consolidar un modelo socio-político al margen del reconocimiento y ejercicio de más derechos o libertades individuales. Esto se muestra tanto en el estrecho marcateje a la intelectualidad, como en la represión de la disidencia y los nuevos instrumentos de control social; se trata de consolidar una vía propia basada en las “singularidades chinas”, adaptada por tanto a su idiosincrasia y coherente con su deriva histórica.

En el Anuario también se presenta una metodología de “Peace History” que ha sido utilizada en los conflictos en Sri Lanka y Filipinas. Como explica la investigadora Nerea Bilbatúa, se utilizó una metodología basada en el uso de narrativas para pasar de relatos de guerra y violencia a relatos de paz y de construcción de futuro. Estas iniciativas ofrecen importantes lecciones para otros contextos de violencia.

En el caso de Arabia Saudí, un aliado privilegiado de Estados Unidos en Oriente Medio, con vastas reservas petrolíferas, el respeto de los derechos humanos se sitúan al margen de la política y esta situación se mantiene con el ascenso del príncipe Bin Salman al poder. Como explica, la periodista especializada en Oriente Medio y Magreb, Rosa Meneses, las reformas sociales y todos los cambios que se han promovido en el país, han sido adoptados de manera autoritaria, demostrando desde el principio que será un rey reformista pero no débil. El asesinato del periodista Jamal Khashoggi, la guerra en Yemen, el bloqueo a Qatar muestran su lado más déspota.

Y cierra el anuario, Óscar Mateos, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Ramón Llull, que aborda la deriva autoritaria y los nuevos procesos de democratización en el África Subsahariana y plantea como se está produciendo un retroceso generalizado en lo que se refiere a estándares políticos y democráticos. Y esto se produce en un contexto de securitización global, en el que el continente se ha convertido en un espacio estratégico clave para los actores internacionales.



Supremacismo, autoritarismo y crisis de la democracia

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz



"No pares de pensar en el mañana"
(Fleetwood Mac Concerts)

Democracia

La democracia es el difícil arte de representar fidedignamente la voluntad popular. Consiste en procurar —por encima de partidos y nombramientos— cumplir los objetivos que pueden beneficiar al pueblo que ha votado precisamente por eso.

Hoy ya nadie niega que la democracia sea el marco natural para el ejercicio de los derechos humanos, no sólo en el sentido abstracto, de cada ser humano individual, sino de la persona solidaria, enraizada en su realidad social y en la acción cotidiana.

*La democracia
es la condición
indispensable
para una paz
duradera*

Cada vez se hace más evidente que la democracia es condición indispensable para una paz duradera. Si bien hace algún tiempo se reprochaba a las democracias su debilidad orgánica, hoy se las considera como la más firme garantía de estabilidad internacional. Las principales amenazas que pesan sobre la paz están ligadas a los desórdenes, internos y externos, que engendran los regímenes autoritarios, convertidos en auténticos polvorines, permanentemente al borde de una implosión. Salir de un régimen autoritario no siempre significa entrar en una democracia. El desencanto y la desilusión pueden debilitar el sentido de la ciudadanía cuando éste no se ha asimilado en su sentido más profundo. El hecho de que la fragilidad sea característica de los procesos de transición, no significa que la democracia no permita, por sí misma, ofrecer a la sociedad civil la tan esperada perspectiva de la paz social y, por tanto, de la paz mundial.

La solución es una democracia auténtica no sólo a nivel local, sino también global. Es por ello que es indispensable que se produzca rápidamente una refundación del Sistema de las Naciones Unidas y la inmediata eliminación de los G7, G8 y G20, estos grupos de países cuyo peso político, económico y militar es cada vez mayor a escala global. De igual manera que, como ciudadanos comprometidos, debemos exigir a los gobiernos que salen de las urnas que cumplan los programas que ofrecieron en las elecciones, el apoyo popular para fortalecer la democratización basada en los valores éticos y en una participación activa no debe ser fugaz y olvidadizo. Bien al contrario, debe seguir con firmeza y visión crítica la adopción de las políticas correspondientes.

Hoy es preciso y apremiante defender un multilateralismo democrático, con un Sistema de las Naciones Unidas dotadas de los recursos personales, técnicos y profesionales adecuados, en una estructura que represente a "Nosotros, los pueblos...", como establece la Carta, y rechazando de forma tajante que pretendan gobernar el mundo grupos oligárquicos integrados por unos cuantos países más ricos y poderosos de la Tierra, sustituyendo un sistema democrático de 196 Estados por un sistema plutocrático inadmisibles y colosales consorcios mercantiles.

Democracia política, social, económica, cultural, internacional: éstas son las principales dimensiones que incluye el borrador de la *Declaración Universal de la Democracia*¹ que preparamos hace más de cinco años, junto con Karel Vasak, el Presidente de Portugal Mario Soares, el eminente jurista español, Juan Antonio Carrillo Salcedo, y el filósofo y pensador francés Edgar Morin, entre otros, y que fue presentado en el "Fórum Mundial para la Democracia", que se celebró en

¹ <https://declaraciondemocracia.wordpress.com/>

Estrasburgo en octubre de 2012. A partir de entonces se ha difundido entre diversas personalidades tanto políticas como intelectuales, así como instituciones dedicadas al estudio y análisis de la democracia, a quienes se les ha solicitado su opinión y sus observaciones, que se han ido incorporando al documento original. Esta Declaración se ha elaborado para que, en poco tiempo, sean realmente “los pueblos” y no unos cuantos encumbrados en inapropiadas estructuras de representación, los que tomen en las manos las riendas del destino común. El poder ciudadano —ahora, por fin, gracias a las nuevas tecnologías, capaz de expresarse libremente— debe, en una inflexión histórica de la fuerza a la palabra, sustituir los andamiajes actuales por sólidas estructuras democráticas (Mayor Zaragoza, 2018: 20-21).

Siempre que venga acompañada de un desarrollo económico adecuado, la democracia es, sin duda alguna, el único marco apropiado para un desarrollo con rostro humano. Sin embargo, merece la pena analizar las recientes victorias —“por defecto”— del neoliberalismo económico. El libre mercado no ha de ser un fin en sí mismo, sino un instrumento del mismo, al servicio del desarrollo social. El PIB es un índice de crecimiento económico, pero no de desarrollo endógeno, sostenible y humano.

Sólo en un contexto genuinamente democrático la justicia social prevalecerá. Y se pondrán plenamente en práctica los derechos humanos.

La democracia consiste en contar, en ser tenido en cuenta, no sólo en ser contado. El gran reto es conseguir pasar de la sociedad del entretenimiento a la del conocimiento (Mayor Zaragoza, 2018).

Nunca olvidaré cuando, hablando un día de democracia “auténtica”, me dijo mi padre: “La democracia se basa en repartir”. Los que más tienen, los más afortunados deben ser solidarios y ofrecer igualdad de oportunidades a los que tienen menos.

La solución, a escala local y mundial, es perfeccionar la democracia de tal modo que refleje en todo momento la voluntad popular. Hoy es posible, por primera vez en la historia, la participación no presencial gracias a la moderna tecnología de comunicación. Utilicémosla, unamos voces, miles, millones de voces, para que logremos que las democracias “formales” vayan perdiendo lastre y se fortalezca la democracia genuina, la que tiene en cuenta permanentemente a los ciudadanos que representa.

No podemos permanecer callados. Silencio cómplice. Delito de silencio (Mayor Zaragoza, 2011). A menudo somos simples espectadores impasibles en lugar de actores de nuestro presente y porvenir.

Receptores distraídos, cuando podemos ahora propiciar “un nuevo comienzo”, como nos propone *la Carta de la Tierra*.²

Nos enfrentamos a una enorme crisis financiera, pero sobre todo, una crisis ética, de valores morales y de derechos humanos. También una crisis medioambiental y alimentaria. Según los datos del Stockholm International Institute (SIPRI, 2018), se calcula que el gasto militar mundial en 2017 fue de 1,739 billones de dolares, la cifra mas alta desde el final de la Guerra Fria, equivalente al 2,2% del PIB mundial o 230 dolares por persona. Y el aumento de los gastos militares se produce mientras miles de personas mueren de hambre, la mayoría niñas y niños de uno a cinco años de edad. ¿Cómo podemos conciliar el sueño si sabemos que cada día se está produciendo este horrendo genocidio silencioso? ¿Cómo podemos permanecer confinados en esta parte privilegiada del mundo cuando la mayoría de sus habitantes sobreviven en condiciones de gran precariedad?

La consolidación de sociedades democráticas pluralistas y abiertas sólo será posible si se acompañan del enraizamiento de una verdadera cultura democrática. Aprender la cultura democrática, enseñarla, practicarla, experimentarla y difundirla deben ser metas que todos debemos asumir para asegurar la vigencia y el arraigo definitivo de la democracia en el futuro.

*Es indispensable
que exista el
convencimiento
de que el cambio
es posible*

Para ello es indispensable que exista el convencimiento de que el cambio es posible. “Yes, we can”, como dijo el Presidente Obama. Podemos inventar el futuro, podemos encontrar soluciones para los grandes retos. Si “imposibles” de ayer son hoy “posibles”, de la misma forma somos capaces de conseguir que los “imposibles” de hoy sean realidad mañana.

Una verdadera cultura democrática no rechaza ninguna identidad particular, ya sea étnica, religiosa, lingüística o cultural, y tampoco puede desarrollarse en detrimento de los fundamentos nacionales, de las solidaridades colectivas y de las esperanzas comunes. La cultura democrática deja a cada cual la posibilidad de definirse en función de unas pertenencias plurales y libremente asumidas. Por lo tanto, desde el punto de vista cultural, la cultura democrática viene a ser lo que la propia democracia es en el orden político: la unión entre la voluntad personal y el interés general.

Debemos favorecer con ahínco la implicación popular para la transición desde una economía de especulación, deslocalización productiva y guerra a una economía de desarrollo global sostenible. De la cultura de fuerza a la cultura del diálogo, de conciliación y de paz.

² http://earthcharter.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf

Es preciso trabajar sin desmayo, cada día, para construir un mundo viable y sostenible, donde la democracia, la equidad y la justicia social, la paz y la armonía con nuestro entorno natural sean palabras clave para la acción y para profundizar en las causas del deterioro, con el fin de acometer acciones preventivas.

Grandes oportunidades, grandes responsabilidades que debe asumir la ciudadanía, que tiene más que aportar al cambio. Ahora, poder ciudadano, como se propone en el acuerdo de las comunidades académica, científica, artística, literaria e intelectual para la liderar la movilización ciudadana: “Ahora, los pueblos, la gente”.³ Estamos ante un mundo en crisis y son precisamente las crisis las que ofrecen la oportunidad de edificar un mundo nuevo, de resituar los principios éticos universales de la justicia y de la democracia genuina. No desperdiciemos las oportunidades. Debemos recordar, todos los días, el sabio aviso de Sófocles: “Cuando las horas decisivas han pasado es inútil correr para alcanzarlas”.

La historia nos juzgará severamente si no somos capaces de dar respuesta a los retos y oportunidades que la crisis global —pobreza extrema, cambio climático— nos plantea. En vez de financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible se mira hacia otra parte. Como planteó el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres ante decenas de ministros y representantes de la sociedad civil y del sector privado reunidos en el Foro de Financiamiento para el Desarrollo el 18 de abril de 2019, se necesitan más fondos para implementar los ODS; en los países en desarrollo se necesitan aproximadamente 2,6 billones de dólares anuales para invertir en educación, salud, carreteras, electricidad, agua y saneamiento. El Secretario General advirtió que, de no tomarse medidas urgentes, la comunidad internacional no logrará avanzar en el cumplimiento de los objetivos. La Agenda de Acción de Addis Abeba es el plan de asociación mundial para financiar el desarrollo sostenible. Los países desarrollados deberían cumplir sus compromisos y aportar fondos.

Cada día se hace más evidente que la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza van de la mano y que no será posible una sin la otra. Tener en cuenta la igual dignidad de todos los seres humanos es esencial para que se adopten las medidas correctoras adecuadas y puedan enderezarse las actuales tendencias.

³ Acuerdo de las Comunidades Académica, Científica, Artística, Literaria, Intelectual para liderar la movilización ciudadana <https://aeac.science/pacto2019/>

Supremacismo, fanatismo, autoritarismo

Nos encontramos con un nuevo concepto que no está recogido normativamente en el diccionario de la Real Academia Española (RAE) aunque ya está en fase de su incorporación. Se trata de “supremacismo” y “supremacista”. Otros diccionarios, como el inglés, sí que recogen el término *supremacism* y *supremacist*, que se define como “alguien que cree que un grupo de personas debe liderar o tener el control sobre otros tipos de grupos de personas porque piensan que son mejores”. Se trata de “un término vinculado a la historia estadounidense que remite a la corriente ultraderechista vinculada a ideologías racistas que abogan por la dominación del hombre blanco occidental sobre otras etnias”(Doss, 2017).

Uno de los peores presagios que hoy nos acucia es el retorno del racismo, de la xenofobia. He escrito en varias ocasiones (Mayor Zaragoza, 2015, 2016) —pensando en los años 1936 a 1939, en particular— que el supremacismo genera odio y confrontación. Y mata. Por eso he reclamado tolerancia cero y ser actores —no espectadores impasibles distraídos por el inmenso poder mediático— porque “mañana puede ser tarde”. Es preocupante ver cómo germinan aquí y allá semillas del supremacismo, de racismo, de fanatismo, de dogmatismo sin que nadie parezca acordarse de un pasado no tan lejano. Una gran mayoría de la ciudadanía —“adultos domesticados debidamente obedientes”, ha escrito José Luis Padilla— se halla siguiendo aturdida y obsesionada a sus equipos de fútbol o atenta en exclusiva al pasado inmediato y al presente, con reivindicaciones que, fundamentadas con frecuencia en torpezas de los que han gobernado o gobiernan a uno y otro lado, tendrían cabida en situaciones de menor apremio, sin darse cuenta de que ahora las generaciones jóvenes y venideras son las únicas que merecen atención para conseguir mantener el mundo a flote y asegurarles una vida en condiciones aceptables (Mayor Zaragoza, 2019a).

No podemos ni debemos tolerar ningún brote de supremacismo. Esta es la mayor fuente de enfrentamientos, el mayor responsable de víctimas a lo largo de la historia, de una historia que no debe repetirse. Todos los seres humanos iguales en dignidad, es el principio de la justicia y de la paz.

La deriva neoliberal hacia el supremacismo, la xenofobia, el racismo y la exclusión es patente y sólo una gran movilización popular presencial y en el ciberespacio podría eliminar los grupos plutocráticos y reforzar a las Naciones Unidas, la genuina Organización Multilateral, cuya Carta se inicia, tan acertadamente, con “Nosotros, los pueblos...”. Nada hay que esperar de unos gobernantes amilanados. Sólo

Todos los seres humanos iguales en dignidad, es el principio de la justicia y de la paz

el establecimiento firme y apremiante de “los principios democráticos” —justicia, libertad, igualdad y solidaridad— que según la Constitución de la UNESCO deben “guiar” a la humanidad, podría reconducir las sombrías tendencias actuales.⁴

Todo intento de justificar la violencia, venga de donde venga, debe rechazarse, porque no hay justificación alguna. Es preciso ir a las raíces, tener presente siempre a los defraudados, a los marginados, a los desoídos, a los aislados, a los “ninguneados”. Son las humillaciones acumuladas las que culminan en el resentimiento profundo que puede llegar, en determinados momentos, a manifestarse de forma indiscriminada frente “al otro”, al invasor, sea cristiano, sionista o budista, tanto da: “es el que nos ha invadido”.

Tal y como he planteado en el artículo *Jóvenes ciudadanos del mundo: es tiempo de acción* (Mayor Zaragoza, 2017), “quiéranlo o no reconocer interesados y cortoplacistas líderes actuales, nos hallamos en el antropoceno —influencia humana sobre las condiciones ecológicas— y cumplir nuestros deberes oportunamente se convierte en una exigencia ética irrenunciable. Ahora ya no tenemos excusas: ya sabemos lo que acontece y podemos expresarnos libremente gracias a la tecnología digital. Y, sobre todo, la mujer, marginada totalmente hasta hace poco ocupa progresivamente el importantísimo lugar —“piedra angular”— que le corresponde en la toma de decisiones a todos los niveles.

Abstracciones y clichés “al uso” van calando en los ciudadanos que, temerosos, confusos, no miran hacia adelante sino alrededor, intentando proteger su “hoy” —el de ellos y los suyos— como sea, en lugar de intentar proteger, con una acción coordinada, conjunta, el mañana común”.

Como se menciona, en el inicio de *La Carta de la Tierra* (2000): “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”. Y concluye así: “Como nunca antes en la historia, el destino común nos hace un llamamiento a buscar un nuevo comienzo”.

⁴ Constitución de la UNESCO. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

*La era de la
democracia
genuina empieza
por donde debía:
por la voz de la
gente*

No hemos de aspirar a eliminar los conflictos —que siempre existirán— sino intentar buscar juntos, con las manos unidas, fórmulas que faciliten su solución pacífica y eviten la violencia. Toda violencia es reprobable. Ninguna se justifica. Pero hay una, la que quita la vida, la que para siempre acalla la voz que debería poder oírse, la que elimina de un golpe asesino la idea y el verso que podrían nacer y llegar a ser puentes y lazos de entendimiento, a la que todos deberíamos desde ahora oponernos, si excepciones ni atenuantes.

La violencia no tiene justificación. En ningún caso. Pero debemos tratar de explicar por qué se genera, por qué surge, enfurecida, hasta el punto de implicar, en ocasiones, el sacrificio de la propia vida. Debemos buscar las raíces de la animadversión, la frustración, la radicalización, la aversión, en unas condiciones de vida difícilmente compatibles con la dignidad humana, en las promesas reiteradamente incumplidas, en el abandono, en el desamparo, en el olvido. Para la justicia social y económica es indispensable erradicar la pobreza como un imperativo ético, social y medioambiental. Garantizar el derecho al agua potable, al aire limpio, a la seguridad alimentaria, al suelo no contaminado, a la vivienda, a las condiciones higiénicas adecuadas, invirtiendo los recursos nacionales e internacionales que se requieren”. Y estos recursos no se lograrán si la sociedad civil sigue aceptando que “las cosas son como son y no pueden ser de otra manera”, que “nada tiene remedio”.

Es interesante y oportuno recordar algunas cuestiones planteadas en la *Declaración de Principios sobre la Tolerancia*.⁵

“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. 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....”.

⁵ http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Ante la avalancha de acontecimientos que no sólo complican todavía más la ya complejísima situación a escala local y nacional, regional y mundial, contribuyendo además a ocultar o tergiversar lo que es relevante para los intereses a corto y largo plazo de la gran mayoría de la gente, es oportuno reiterar, para que cunda una firme reacción popular, que cada día mueren, como ignorados o inadvertidos “efectos colaterales” del sistema, miles de seres humanos de hambre y desamparo al tiempo que se invierten en armas y gastos militares más de 4.000 millones de dólares; que el “barrio próspero” de la aldea global alberga sólo a un 20% de la humanidad, viviendo el 80% restante en un gradiente progresivo de precariedades, en condiciones adversas para la igual dignidad de todos, esencia de los derechos inherentes a la existencia humana.

La era del silencio ha terminado. La era de la democracia genuina empieza por donde debía: por la voz de la gente, por la expresión nunca violenta pero sí firme de sus derechos. De sus proyectos, de sus anhelos, de sus sueños.

Multilateralismo democrático y ciudadanía mundial: ante desafíos globales potencialmente irreversibles, clamores globales y legado intergeneracional

Es fundamental conseguir el reconocimiento de la infinita diversidad cultural, el pluralismo político, el respeto a los principios éticos universales, en suma, más y mejor democracia.

Haber centrado el futuro en el mercado, debilitando el Estado-nación y las instituciones multilaterales, es un error con un coste social enorme, que no puede disimularse en los flecos de la macroeconomía: “No vamos a permitir que la época del post-neoliberalismo sea la época de la post-democracia” (Presidenta Dilma Rousseff, enero de 2012).

Deberíamos ser todos plenamente conscientes de que nos hallamos, por primera vez en la historia de la humanidad, en una situación de extrema gravedad y complejidad, enfrentados a desafíos potencialmente irreversibles de tal modo que, si no actuamos a tiempo y con firmeza, podrían alcanzarse puntos de no retorno en la habitabilidad de la Tierra. Movilización inmediata. Los intelectuales, artistas, científicos, universitarios deberían liderarla.⁶ Es tiempo de acción. La indiferencia, nos advierte, la periodista y escritora Rosa Montero, es una indignidad. Ha llegado el momento de la voz firme e intrépida. En otro caso, seguirá siendo desoída. El ex Presidente de Uruguay, José

⁶ Acuerdo de las Comunidades Académica, Científica, Artística, Literaria, Intelectual para liderar la movilización ciudadana. Disponible en: <https://aeac.science/pacto2019/>

*El compromiso
de salvaguardar
el legado natural
y cultural de la
humanidad para
las generaciones
futuras*

Mújica, nos advirtió en diciembre de 2015 de que “muchos de los problemas que enfrentamos hoy no son de país o continente sino de toda la especie humana”.

Que los jóvenes de hoy no nos pregunten un día por qué permanecemos callados cuando estaba en juego nuestro destino común (Mayor Zaragoza, 2019b). Cuando cuestiones esenciales en el orden económico, social, cultural, natural, moral se estaban postergando, disfrazando, ocultando en el trepidante mundo de los acontecimientos que acababan aceptándose como irremediables.

Lo que sucede es, en muchas ocasiones, lo que no supimos evitar — confusos, mirando hacia otra parte— que sucediera. Juntos y solidarios debemos actuar de tal modo que, dotados de una consciencia permanente del compromiso supremo de salvaguardar el legado natural y cultural de la humanidad, podamos asegurar un futuro distinto del que auguran las tendencias presentes, en las que tantas manos repletas se cierran opacas.

Debemos a las generaciones que llegan a un paso de la nuestra un legado mejor del que ahora se adivina, y haremos todo lo posible por alcanzarlo. Pero son los jóvenes, los niños y niñas de hoy, los que deben prepararse para proseguir sin cesar, sin cejar, la labor de conservación, con su actitud cotidiana. La naturaleza y, sobre todo, los habitantes de la Tierra, merecen este afán, este denuedo, este desvirse que proporciona autoestima y felicidad.

Creadores y libres, sin adherencias, con amplias alas sin lastre para el alto vuelo, “para proporcionar fundamentos éticos a la comunidad mundial emergente”. De los cuatro principios o compromisos con los que se inicia el articulado de *La Carta de la Tierra*, el tercero se refiere concretamente a “construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas”. Asegurarse, de que en todas las comunidades y a todos los niveles pueda garantizarse el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales y proporcionar a cada uno oportunidades para la plena puesta en práctica de su potencial. Creo que este es un aspecto particularmente relevante: atareados unos en los apremios que les permiten, a veces a duras penas, sobrevivir; distraídos otros, en entretenimientos que les impiden disponer de tiempo para pensar; ofuscados otros en temores, supersticiones e individualismos que, no sólo ponen de manifiesto su ignorancia, sino que conducen con frecuencia a adoptar posiciones intransigentes, extremistas, fanáticas... son pocos los que pueden sustraerse de la rutina y de la inercia para pensar lo que dicen y decir lo que piensan. Corremos el riesgo de dejarnos llevar por el formidable vendaval de los medios de comunicación, de dejarnos ahorrar por el omnipresente poder mediático, y dejarnos engullir por el

inmenso torbellino de acontecimientos seleccionados, magnificados unos, deslucidos otros, de tal modo, que ya no sabemos más que lo que se quiere que sepamos, con manipulaciones que llenan nuestro jardín, a veces hasta en sus más íntimos rincones, de árboles y plantas no sólo ajenas sino indeseadas.

Como ha dicho Julián Marías: “Es difícil observar lo que vemos todos los días”. Pues bien: tenemos que ayudar a observar lo cercano y lo distante, para conseguir que se conozca mejor al otro, para que sepamos comparar, uno de los fundamentos de la ética, para que contribuyamos a generar actitudes solidarias, comportamientos respetuosos con los diferentes.

Nos hemos acostumbrado a medir más el éxito que el esfuerzo, el brillo que la constancia. El héroe de nuestro tiempo, como el de antaño, dedica su vida —no su muerte— a establecer una relación armónica, amorosa, con su entorno humano y ecológico.

El pasado hay que conocerlo y entender bien las lecciones que conlleva, de tal modo que se repita lo que deba repetirse y se evite en lo sucesivo lo que deba evitarse. La conciencia permanente del pasado es tan necesaria como el retrovisor y debe contemplarse el tiempo justo para conducir bien hacia adelante. Estamos frente a transiciones múltiples y urgentes que, por primera vez en la historia, pueden ser abordadas con posibilidades de éxito: conciencia global, libre expresión y, en particular, un porcentaje progresivamente mayor de mujeres en la toma de decisiones.

No hay mejor protección para una cultura que la intemperie, sin telones de acero ni muros de vergüenza. Las culturas sólo medran y fructifican en el encuentro y el intercambio fecundo con otros modos de pensar y sentir.

Es insoslayable un nuevo concepto de seguridad que, además de la seguridad territorial, ofrezca a los seres humanos que habitan los territorios tan protegidos, la alimentación que necesitan, agua potable, servicios de salud de calidad, cuidado del medio ambiente y educación.

Educación para ser capaces de reflexionar y actuar en virtud de nuestras propias meditaciones, no aceptando hacerlo al dictado de nadie ni intimidados por poder alguno. Es ineludible un compromiso social y educativo que conduzca a la actuación en virtud de la propia reflexión y nunca atemorizados, ni sometidos. La educación genuina permite pasar de súbditos a ciudadanos, de espectadores impasibles a actores del destino personal y colectivo.



Ha llegado el momento de la reacción ponderada, de la insumisión, de iniciar el gran cambio hacia la transparencia y el conocimiento profundo de la realidad, premisa para poder transformarla adecuadamente.

Recuerdo cuánto me impresionó un párrafo de Victoriano Kremer (1956): “Siento que la palabra se ha quedado lejos del corazón, por campos de sal y de agonía”. Bien al contrario, debemos hoy proclamar que la palabra transformará el mundo, que será con la palabra y nunca más con la fuerza, con la democracia y nunca más con el autoritarismo, como inventaremos el futuro. Educación, educación para todos a lo largo de toda la vida. ¡Qué bien hacen las universidades populares!

“Las universidades”, dijo Saramago, “deben enseñar, desde luego, pero sobre todo, deben educar”. Las universidades son los centros de “educación superior”. Y la única pedagogía “superior” es la del ejemplo y el amor. Hace unos años me impresionaron los científicos silenciados de algunos países. Ahora me preocupan los silenciosos en todos ellos.

Hay que rectificar y hacerlo rápido: la pobreza, el medioambiente, la habitabilidad de la Tierra para las generaciones que llegan a un paso de la nuestra, la uniformización progresiva de la cultura, la sustitución del conocimiento por información sin verificar... el griterío, las noticias escandalosas... que provocan que tantas y tantas personas no puedan oír los sonos de alarma. La sociedad saciada se contempla a sí misma y olvida al hambriento, al humillado, al marginado. Habrá que madurar. Será preciso transitar “por los caminos del alba cargados de esperanza”, como preconizó Otto René Castillo.

Como era previsible —porque sucede en la mayoría de las cuestiones— la tecnología digital, que ha representado un salto gigantesco en la comunicación, información y expresión ciudadana, presenta también aspectos negativos, como la difusión de noticias falsas, y la desinformación que llegan a constituir un auténtico “ciberataque o bien amplifican los discursos de odio o contenidos ofensivos (Magallón, 2019). La ciber-inflexión en el caso del “Brexit” constituye una prueba irrefutable del uso indebido de los “omnipresentes” teléfonos móviles. Y es que, como en todo, es indispensable proceder observando unas pautas unánimemente aceptadas. La comprobación de la veracidad de las informaciones es indispensable particularmente en un contexto caracterizado por la incertidumbre. ¿Un niño, una tableta? No. Un niño, una familia, unos amigos, una escuela, una biblioteca... y una tableta. El maestro es como el alfarero: forma. Y el ordenador proporciona información, no saberes, ni sabiduría. Es esencial dar valor sólo a lo que realmente lo merece. En el 50 aniversario de la UNESCO en 1995, cuando tanto se ponderaba el

La educación genuina permite pasar de súbditos a ciudadanos, de espectadores impasibles a actores del destino personal y colectivo

Patrimonio Mundial Natural y Cultural, manifesté que un solo niño me interesaba más que todas las pirámides.

Sí: ha llegado el momento de “Nosotros, los pueblos”. Sólo la voz del pueblo puede ahora reconducir los torcidos rumbos hacia el mañana. “Participo, luego existo”. Ciudadanos del mundo, conscientes de que deben actuar sin demora, implicados, vigías permanentes. Y que no se lleve nunca más a cabo aquella predicción de los terribles versos de Jesús Massip: “Las horas volverán / y nos encontrarán / instalados y dóciles”. Abducidos por los mercados, buena parte de los ciudadanos del mundo están perdiendo la capacidad de reacción. Ha llegado el momento de la transición histórica de la fuerza a la palabra.

Ahora ya podemos levantar la voz y son apremiantes grandes clamores mundiales para la eliminación de los grupos plutocráticos y el fortalecimiento o refundación de las Naciones Unidas; para que existan los medios suficientes que permitan un desarrollo global sostenible y humano, basado en el conocimiento y la eliminación de los paraísos fiscales y de las ojivas nucleares.

Francisca Aguirre en su poema “Ya nada podréis”, señala lúcidamente cómo debemos proceder a partir de ahora: “La fuerza no estaba en vosotros, estaba en mi debilidad”. Ahora, con la fuerza de la razón, con la palabra, lograremos demostrar que muchos imposibles hoy serán posibles mañana.

Referencias bibliográficas

(2000), *La Carta de la Tierra*. Disponible en: http://earthcharter.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf

Doss, Alex (2017), *Post 9/11 Racism: From Patriotism to the Rise of White Nationalism in the United States*. Estados Unidos: Autoedición.

Magallón, Raúl (2019), *Un faking news. Como combatir la desinformación*. Madrid: Piramide.

Mayor Zaragoza, Federico (2011), *Delito de silencio*. Madrid: Comanegra

Mayor Zaragoza, Federico (2015), “Medidas tajantes para evitar el racismo”. Disponible en: <http://federicomayor.blogspot.com/2015/11/medidas-tajantes-para-evitar-el-racismo.html>

Mayor Zaragoza, Federico (2016), “Gravísimo error: autorizar manifestaciones fascistas y xenófobas”. 23 de mayo. Disponible en: <http://federicomayor.blogspot.com/search/label/Xenofobia>

Mayor Zaragoza, Federico (2017) “Jóvenes ciudadanos del mundo: es tiempo de acción”. Disponible <http://federicomayor.blogspot.com/2017/11/jovenes-ciudadanos-del-mundo-es-tiempo.html>

Mayor Zaragoza, Federico (2018), "Democracia, derechos humanos y gobernanza: 70 Aniversario de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos" en Mesa, Manuela (Coord), *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario 2017-2018*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Mayor Zaragoza, Federico (2019a), Cuando la nave se hunde". Disponible en <http://federicomayor.blogspot.com/2019/02/cuando-la-nave-se-hunde.html>

Mayor Zaragoza (2019b), Mujer y juventud, piedras angulares de la nueva era" <http://federicomayor.blogspot.com/2019/03/mujer-y-juventud-piedras-angulares-de.html>

SIPRI (2018), *SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo: SIPRI.

El auge de la ultraderecha en Europa y los discursos xenófobos

Ana González-Páramo

Investigadora Senior en Fundación porCausa



Europa está padeciendo el auge de unos movimientos políticos y sociales abiertamente xenófobos. Hace tan solo dos años, únicamente Hungría y Polonia estaban gobernadas por partidos anti-migración. Hoy diez Estados miembros¹ se sientan en el Consejo de la Unión Europea gobernados en solitario, en coalición o gracias al apoyo de partidos populistas xenófobos. Mientras en Alemania, Países Bajos o Suecia éstos encabezan la oposición parlamentaria, tan sólo Luxemburgo, Irlanda y Portugal se libran, por el momento, de estas formaciones. La relevancia de este grupo heterogéneo de partidos y movimientos no sólo radica en el creciente peso electoral de sus candidaturas, sino también en su capacidad para contaminar el discurso de partidos tradicionales y el debate público general.

¹ Austria, Bulgaria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Hungría, Italia, Letonia, Polonia y República Checa. También Noruega en el EEE.

*Europa está
padeciendo el
auge de unos
movimientos
políticos y
sociales
xenófobos*

En pleno siglo XXI, el populismo xenófobo combina viejos rudimentos ideológicos con miedos tradicionales y nuevas incertidumbres para conformar un insólito marco que hace obsoleto el tradicional clivaje izquierda/derecha para interpretar la realidad y lo remplacea por el nuevo eje abierto/cerrado. En este nuevo paradigma, las migraciones, el multilateralismo, la lucha contra el cambio climático o el cumplimiento del derecho internacional, se interpreta en torno a dos posiciones encontradas, las abiertas e inclusivas (progresista, multilateral) frente a otras cerradas y excluyentes (ultraconservadora, nacionalista).

Un movimiento planificado y organizado

Lejos de ser un brote espontáneo de nacionalismo identitario, los populismos xenófobos están instigados por todo un entramado internacional de ideólogos, financiadores y organizaciones que desde plataformas, redes y medios digitales promocionan mantras y mensajes casi idénticos. El informe *La Franquicia Antimigración* de la Fundación porCausa (2019) analiza como estos grupos de presión siembran desinformación y polarizan nuestras sociedades orquestando campañas y lanzando mensajes con el objetivo de cambiar percepciones y valores. A través de una interpretación libre y visual de esta técnica de marketing, el informe apunta a un movimiento organizado que trata de expandirse y penetrar en nuevos mercados. A pesar del relato épico y pretendidamente nacional, estos populismos se moverían por una senda marcada desde el exterior, propulsados por canales y herramientas de comercialización que la “Franquicia” utiliza de manera estratégica. La desinformación se ha convertido en una seña de identidad de este movimiento, que amplifica sus acciones a través de la manipulación de las redes sociales, la microsegmentación de los mensajes y el cuestionamiento de toda la agenda política, social y medioambiental de la democracia liberal. Con su lenguaje disruptivo y provocador controlan el eje del debate público y se apoderan de la conversación.

Sin profundizar en las raíces y referentes históricos de estos movimientos, y partiendo del escenario post 11-S, varios momentos han sido cruciales en la consolidación de este discurso, desde la Gran Recesión iniciada en 2007, a las protestas sociales de 2011 o la crisis de acogida de migrantes y refugiados de 2015. Pero si nos referimos a los primeros triunfos de la actual narrativa xenófoba, podemos señalar dos frentes: en el Frente del Este comienza con la llegada al poder en Polonia del Partido Ley y Justicia (PiS) de los hermanos Kaczyński en 2005 y con la vuelta de Viktor Orban al gobierno en Hungría en 2010. Ambos iniciaron la deriva ultranacionalista del

Grupo de Visegrado, que acabaría por contagiar a la mayoría de sus socios y vecinos en su cruzada contra el cumplimiento de las obligaciones de reasentamiento y ubicación de refugiados. Con la retórica antinmigración distrajeron la atención para acometer el control estatal de los medios de comunicación, la desarticulación del Estado de derecho, de la independencia judicial y las restricciones a la libertad de expresión. Lo que se bautizó como “democracias iliberales” atacaban aquellas instituciones diseñadas para proteger a las minorías y evitar la monopolización del poder. En el Frente Occidental, los hitos clave en la consolidación del discurso populista fueron el referéndum del Brexit y la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, ambos en 2016.

Se suelen hacer paralelismos con el contexto prebélico de los años treinta del siglo XX, pero el marco actual de globalización y digitalización es tan característico e influyente en el fenómeno actual, que se aleja del esquema de entreguerras, a pesar de existir semejanzas evidentes.

La obra del politólogo norteamericano Benjamin Barber proporciona un enfoque inspirador para la metáfora de la “Franquicia Antimigración”. En su obra *Jihad vs McWorld* (1995) Barber describe dos fuerzas enfrentadas que pugnan por imponer su visión del mundo: el tribalismo contra el globalismo. El “McMundo” al que se refiere Barber es el de la Globalización: el proyecto de construcción de hegemonía de Estados Unidos en la década de los noventa conforme a su modelo político liberal y de libre mercado, en el que las franquicias jugaron un papel fundamental replicando la sociedad de consumo estadounidense por todo el planeta. Frente al “McMundo” y su ambición de uniformizar y moldear el mundo, surge una *Jihad* (lucha en árabe) que se revelaría en una multitud de movimientos espontáneos enfrentados a la homogeneización de la globalización. Partiendo de ese universo de Barber, esos movimientos identitarios surgidos de la *Jihad*, han crecido y se han federado contagiados por la fuerza uniformadora de la globalización, surgiendo así la nueva dicotomía entre el “McMundo” y el “McPopulismo”. Este último representaría un nuevo orden mundial basado en el enfrentamiento entre la élite global y pueblo, así como en el rechazo al “otro”. El “McPopulismo” también con vocación planetaria como su contrario, se prepara para su gran estreno continental en las elecciones europeas de mayo de 2019.

Un contexto propicio: desinformación, polarización social y estigmatización del migrante

A pesar de vivir en la era de los datos y el libre acceso a la información, nuestras sociedades y el debate público dominante están atrapados en la desinformación y la polarización. Según el estudio *Polarización y uso de tecnología en comunicación y campañas políticas* (2019) del *think-tank* del Parlamento Europeo, el extremismo y la división son fomentadas por el propio ecosistema digital y de redes. La polarización se produciría bien por su propio diseño, debido a que los algoritmos y la personalización de contenidos provoca mensajes microsegmentados, donde nos aislamos de opiniones diferentes y nos exponemos a contenidos cada vez más extremos y cargados de emociones. O bien intencionadamente, cuando por manipulación, se explotan las lagunas y sinergias del sistema digital para avivar las divisiones y manipular a los usuarios.

A este contexto digital manipulable e inflamable, se suma el fenómeno de la “crimigración” (Stumpf, 2006), consistente en la creciente fusión de leyes migratorias y penales, por la que los propios ordenamientos estigmatizan a la persona migrante. A través de esta unificación normativa, los ordenamientos legitiman leyes de exclusión, privación de determinados derechos (no reconociéndoles el derecho al voto o a recibir atención sanitaria, privándoles de libertad en Centros de Internamiento de Extranjeros, no primando el interés superior del niño sobre su condición de migrante en el caso de menores etc.) condena moral e incluso penal en determinados ordenamientos nacionales. Los nuevos mecanismos híbridos de control migratorio y de lucha contra el crimen organizado contribuyen también al desarrollo de nuevas formas de castigo a nivel europeo y nacional.

Dentro de este marco “crimigratorio” que siembra la desconfianza hacia los migrantes, ésta se extiende también hacia aquellos que les auxilian. Un informe del Parlamento Europeo sobre la Directiva de Facilitación que hace balance de la criminalización de la asistencia humanitaria a migrantes irregulares desde el año 2016, emplea el concepto de “vigilancia humanitaria”. Este término describe no sólo casos de enjuiciamiento penal, sino también dinámicas más amplias de sospecha, intimidación, hostigamiento y sanción. Esta vigilancia afectaría negativamente los derechos de los ciudadanos europeos, como la libertad de reunión, de expresión y de conciencia. El objetivo sería silenciar las voces que piden una política distinta incluso desde ámbitos económicos y empresariales. El mensaje para los actores humanitarios y la sociedad en general es que la interacción con los migrantes irregulares puede constituir un delito penal.

El extremismo y la división son fomentadas por el propio ecosistema digital y de redes

Además de cuestionarnos la legitimidad del uso del ordenamiento penal para controlar la inmigración o en el otro sentido, el uso de las políticas migratorias para controlar la delincuencia, deberíamos ser conscientes de las terribles implicaciones de mezclar intencionadamente en el subconsciente colectivo dos áreas completamente diferenciadas.

El *Informe sobre muerte ilegal de refugiados y migrantes* (2017) de la Relatora Especial de Naciones Unidas Agnes Callamard, denuncia la impunidad casi generalizada en torno a esas muertes y desapariciones en todo el mundo, así como la tolerancia y aceptación social hacia tanta tragedia. La militarización y seguridad a ultranza de las fronteras aumentan el riesgo de abusos y de violencia y provocan una mayor dependencia de los migrantes de las redes criminales de tráfico de personas. Pero la banalización de las muertes y la falta de datos unificados y fiables, lleva a la impunidad de sus perpetradores, y lo que es quizás peor, la aquiescencia casi generalizada de las sociedades y la inacción por parte de instituciones regionales, nacionales o internacionales.

En este conjunto de factores ambientales (digital, legal y social), los populismos xenófobos encuentran su caldo de cultivo, aprovechando a su vez el hartazgo y la desilusión de los perdedores de la globalización y los estragos permanentes que la crisis ha dejado en su ya precaria calidad de vida.

La narrativa idéntica de los populismos antimigración

En este terreno tan fértil, los populismos xenófobos proponen una sociedad cerrada, cuyas fronteras deberían frenar no solo el flujo de personas, sino el mestizaje de culturas y religiones, cualquier iniciativa de gobernanza supranacional y cualquier obligación que trascienda las fronteras nacionales (migración, asilo, jurisdicción y derecho internacional, protección del medioambiente etc.).

En este contexto tan ventajoso, los populismos xenófobos convergen en su rechazo hacia la migración en su conjunto. Además de su oposición hacia la inmigración, existe un rechazo creciente hacia la emigración (Pew Research Center, 2018) a la que se atribuye una carga de fracaso y de pérdida. Es un rechazo o desconfianza que ahonda en una narrativa negativa hegemónica sobre los migrantes, y que se apoya en el miedo, la inseguridad y una sensación de excepcionalidad. La narrativa antimigración, reclamo electoral de éxito garantizado, agrupa su argumentario en tres frentes: el económico, el identitario y el securitario.

*Los argumentos
identitarios y
culturales son los
más peligrosos
porque nacen de
la retórica
emocional y de
la victimización*

El argumentario económico, por el que la migración es vista como una carga y un abuso del sistema, pone a competir a nacionales y migrantes por unos recursos escasos tras el azote de la recesión. Esta potente tesis por la que el migrante es a la vez causante y beneficiario de la crisis, es utilizada recurrentemente por todos los xenófobos y sirve para exacerbar el victimismo, la sensación de escarnio y extrapolarlo al sistema que favorece esa injusticia. En este discurso se silencian todos los beneficios o aportaciones que supone la migración legal.

Los argumentos identitarios y culturales son los más peligrosos porque nacen de la retórica emocional y de la victimización. Son dogmas sin una base científica en los que se alega una supuesta incompatibilidad cultural, una amenaza a los valores e identidad tribales e incluso en sus versiones más radicales, se da credibilidad a teorías conspiranoicas (como la islamización de Europa en una futura “Eurabia” o el “plan Kalergi” para acabar con las ‘razas europeas’ por invasión masiva de trabajadores asiáticos y africanos). Viktor Orbán realizó una campaña incendiaria en 2018 contra una supuesta invasión de migrantes-criminales-terroristas como una amenaza para la identidad magiar cuando en 2015 tan solo el 4,57% de la población húngara era inmigrante, la mayoría de origen europeo. Ganó las elecciones por mayoría absoluta. En este tipo de argumentación cada partido xenófobo adapta sus mensajes a las peculiaridades nacionales. En España, por ejemplo, el mito de la Reconquista y las glorias imperiales, tratan de imponerse sobre la realidad de ocho siglos de convivencia y mestizaje con la cultura andalusí y sefardita.

Por último, los argumentos securitarios, también susceptibles de manipulación y sin base científica, son magnificados desde programas electorales y campañas públicas, allí donde los populistas están en el gobierno o donde han conseguido contaminar el discurso. Crean miedo y sensación de excepcionalidad y amenaza que sirve para justificar la excepcionalidad de los medios para resolverlo. Ellos garantizan el orden frente al caos. En este campo, estos populismos no proponen ninguna solución para mejorar la gestión de la migración legal, prefieren permanecer en el marco estrecho de la Europa Fortaleza: blindaje de fronteras y externalización del control de la migración. En esta falsa alerta de seguridad, los derechos de los migrantes podrían convertirse en un obstáculo para mantener la efectividad de las fronteras nacionales y se podría legitimar el incumplimiento de los mismos, de las obligaciones internacionales sobre derecho al asilo, así como la impunidad de los infractores.

Todos los populismos xenófobos coinciden además en la islamofobia. Existe una relación especialmente fuerte entre las actitudes anti-musulmanas y anti-inmigrantes (Friedrich Ebert. 2011). El rechazo es hacia las personas que se consideran musulmanas, sin importar si

son religiosas o a qué rama del islam pertenecen, es un sentimiento islamófobo, que considera al Islam una religión intolerante. En países donde hay mayor población musulmana, la tendencia es equiparar ambos términos, ya que todos los musulmanes son percibidos como inmigrantes, independientemente de su lugar de nacimiento y, al igual que con los judíos, existe la tendencia a no incluirlos como componente de la sociedad sino como elemento externo a ella.

Además, siempre subyace la aporofobia, el miedo a la pobreza o a la gente pobre. Es un rasgo diferente al de la xenofobia o el racismo, ya que la nacionalidad o la etnia no es relevante cuando esa persona tiene medios económicos o relevancia social. En la lógica de la aporofobia, se comienza por culpar a los migrantes pobres de su propio destino y desgracia (no trabajan porque no quieren hacerlo, prefieren vivir de los subsidios, son holgazanes...). A continuación, se asocia su contexto de vulnerabilidad a una mayor predisposición a la violencia, marginalidad o delincuencia y finalmente, merecen su exclusión moral, al no ser dignos de ser buenos ciudadanos, eliminando cualquier empatía hacia ellos.

Discursos populistas, nacionalistas y contra el establishment

Todos son populistas en su utilización sistemática de la retórica divisoria entre “nosotros, la gente” contra los “otros” (enemigos internos / externos). Una narrativa adaptable y binaria que es profundamente contraria al pluralismo. La utilización de un lenguaje simple y emotivo que trata de capturar y canalizar el descontento. Su objetivo es interrumpir el orden actual, crear miedo, polarizar la sociedad y captar la atención. El populismo es su envoltorio, pero también su esencia.

El nacionalismo es otro combustible de los nuevos populismos. Más que un nacionalismo ideológico afianzado, se trataría en muchos casos de una retórica nacionalista, ya que como señala Jan-Werner Müller (2019) el elemento de negación del pluralismo que acompaña a todos los populismos, sean de izquierdas o derechas, no es consustancial al nacionalismo. Los nacionalismos, efectivamente reclaman homogeneización del grupo nacional y levantan barreras para los que no pertenezcan a ese grupo, pero dentro del grupo nacional, no necesariamente restringe la pluralidad, punto este que sí es consustancial al populismo y su retórica reduccionista del pueblo frente a sus múltiples enemigos.

El elemento anti-*establishment*, por su parte, se adapta en estos movimientos a diferentes niveles: *establishment* político (referido a partidos tradicionales, sindicatos, y en general la democracia

*El uso de las
redes y
comunicación
digital como
medio de difusión
de noticias falsas
y manipulación
de la verdad es
clave para estos
populismos*

representativa), económico (desde tratados comerciales a empresas multinacionales o George Soros y su visión de la Open Society), social (“dictadura feminista”, “extremistas del medio ambiente”, etc.) y mediático (medios de comunicación tradicionales, periodistas independientes). Este magma del establishment sería un enemigo organizado, egoísta y despiadado en lucha contra el pueblo.

El uso de las redes y comunicación digital como medio de difusión de noticias falsas, manipulación de la verdad, desprestigio de los medios tradicionales y uso de plataformas digitales, es clave para estos populismos. Se basa en la economía de la atención, siendo ésta el bien máspreciado. Intoxican a la opinión pública e impiden que el debate se centre en la resolución de los verdaderos problemas. Permiten la puesta en escena de provocaciones y escándalos calculados, y la ruptura de supuestos tabúes (Greven, 2016) que alcanzan visibilidad en los medios que les sirven de plataforma de difusión gratuita. El propio Steve Bannon, Fundador de The Movement y jefe de campaña de Donald Trump, describe en sus estatutos cómo “investigará y redactará propuestas políticas, encargará encuestas y compartirá su experiencia en la creación y envío de mensajes micro segmentados”, en la línea de las tácticas de manipulación electoral puestas en práctica con Cambridge Analytica para la campaña del Leave en el Reino Unido o en consonancia con la campaña que él mismo dirigió y ganó para Donald Trump.

La narrativa disruptiva está también en el ADN de estos populismos. Su “discurso anti” logra unir partidos y movimientos potencialmente antagónicos. Su potencial no es creativo sino obstructivo o disruptivo. En esta lógica, los valores y el lenguaje progresista/liberal, que defiende a colectivos como el movimiento feminista, las personas racializadas, las personas con diversidad sexual, el bienestar animal, etc. les excluye y oprime (recordemos la victimización como característica elemental). Abordan estas cuestiones desde una estrategia polarizadora, con provocaciones calculadas que sirvan de imán para los votos, en temas que movilizan a diferentes grupos de votantes (defensores de la caza, de las armas, detractores del feminismo o negacionistas del cambio climático) y luego los conectan entre sí a través de las tecnologías digitales y las redes sociales (Rafael Bardají, asesor de VOX, 2018). Así, esta ruptura narrativa y políticamente incorrecta es simplemente una vía de escape para expresar y legitimar la xenofobia, la islamofobia, la misoginia o la homofobia, entre otros tipos de odio al diferente.

Estos movimientos comparten enemigos y aliados comunes en política exterior con algunas disensiones. Todos ellos combaten cualquier profundización o mayor federalización del proyecto europeo. Desde los abiertamente eurofobos, como los dos partidos populistas holandeses (PVV de Geert Wilders y Foro para la Democracia) que abogan por la salida de la UE, a los que no quieren abandonarla, pero quieren

un retroceso a la Comunidad Económica Europea anterior al Tratado de Maastricht, como el caso de Salvini o Abascal, todos los populistas xenófobos, ven en el actual proyecto supranacional una amenaza a la soberanía estatal.

Fuera de la Unión Europea, Vladimir Putin y Donald Trump son aliados y liderazgos inspiradores para estos populismos. Para Putin, una Europa débil, deprimida y desestructurada fortalece su poder geoestratégico y refuerza su liderazgo interno, mientras que para los populistas europeos, el respaldo del Kremlin significa el apoyo de un actor estratégico internacional y un socio preferente desde el punto de vista energético, comercial, político y de defensa. En cualquier caso, Polonia, Dinamarca, Finlandia y Suecia siguen viendo a Rusia como un enemigo natural, convirtiéndose el apoyo al Kremlin en un posible escollo o línea roja a la hora de negociar un grupo político en el Parlamento Europeo. En cuanto a Donald Trump, es el principal inspirador y alentador de la ola populista antimigración en todo el mundo. La influencia extranjera en “la Franquicia” también afecta a su financiación exterior, opaca en muchos casos, dependiendo de la legislación nacional al respecto. Desde la financiación de VOX por el exilio iraní (Consejo Nacional de la Resistencia de Irán) hasta las contribuciones de lobbies norteamericanos al Partido de Geert Wilders, su apoyo financiero es difícil de rastrear.

Pequeñas variaciones nacionales para captar al votante local

Los populismos xenófobos son identitarios y defienden la homogeneidad cultural, adaptándola al folclore nacional. En Europa del Este (marcados por la ocupación y/o colaboración nazi, y más tarde por el régimen soviético) el discurso irredentista, anticomunista, antisemita y anti-romaní estaba más presente que el anti-musulmán, aunque el eficaz agitador del miedo que proporciona la islamofobia, se haya impuesto en sociedades sin apenas presencia musulmana. Sin embargo, en Europa occidental, estos partidos abandonaron el elemento antisemita para concentrarse en el anti musulmán, comparando el Islam incluso con el nazismo (Geert Wilders), eliminando el mensaje racista tradicional contra otros grupos étnicos.

También hay cierta variedad en cuanto a la religión. Mientras los populistas holandeses no cuestionan las libertades y los derechos adquiridos en una sociedad tradicionalmente laica y tolerante, en Polonia, Italia o España, estos partidos apelan a un rearme ultraconservador, que amenaza las conquistas sociales y políticas. Unidos en la defensa de los valores tradicionales, la familia y la cultura judeocristiana, los populistas construyen su peculiar relato de una nueva ‘Cruzada’.

Prefieren la democracia directa como único medio para interpretar la voluntad del pueblo, sin pluralismo, en el planteamiento binario del populismo

En lo económico, unos incluyen en su discurso referencias a la clase obrera, acercándose a posiciones económicas más proteccionistas, como es el caso de Agrupación Nacional en Francia o la Liga en Italia, mientras otros como VOX revelan un programa ultraliberal de desregularización y privatización que acabaría con la progresividad fiscal, el sistema público de pensiones y otros elementos del Estado Social. En el enfoque social y de minorías, si bien la mayoría son social-conservadores (VOX, Liga, Fidesz, FPÖ, PiS, etc.), también hay ejemplos de posiciones más abiertas con respecto al matrimonio entre personas del mismo sexo, feminismo, etc., como es el caso del VVD de Geert Wilders en Países Bajos o el Partido del Progreso de Noruega.

No todos apelan a la democracia directa. Para todos ellos los partidos políticos tradicionales o los sindicatos, como vehículos de democracia representativa, son parte del *establishment* a batir. Prefieren la democracia directa como único medio para interpretar la voluntad del pueblo, sin intermediarios, sin pluralismo, en el planteamiento binario del populismo. Sin embargo, otros, como VOX, llegan a calificar el sufragio universal de “inevitable” (Santiago Abascal, 2019). Su visión y estructura de partido y su proyecto para España es totalmente vertical y su rechazo de cualquier tipo de pluralismo (político, territorial, nacional, social o cultural) le aleja de los postulados de la democracia.

También hay variaciones en cuanto al modelo territorial. Aunque todos son nacionalistas, la opción recentralizadora no está presente en todos los populismos xenófobos. Mientras los populistas holandeses no cuestionan la descentralización del país, VOX pide en España la “transformación del Estado autonómico en un Estado de Derecho unitario” con la recentralización de competencias policiales, judiciales, políticas y legislativas.

De la destrucción a la conquista de las instituciones europeas

Con estos ejes de campaña, se renueva el Parlamento Europeo en mayo de 2019 con altas expectativas de crecimiento, consolidación y reagrupación de los partidos xenófobos. Aunque a priori podrían parecer unos comicios menos decisivos, por ser una institución aparentemente menos relevante en el marco institucional europeo, no olvidemos que el Parlamento no sólo co-legisla junto al Consejo, sino que tiene funciones presupuestarias y de control político sobre Comisión y Consejo, además de decidir sobre la aprobación del nombramiento del presidente de la Comisión y los miembros de su gabinete. Su fuerza de penetración en el plano europeo no está solo en el Parlamento sino en el concurso de estas narrativas en el seno del Consejo (con más de un tercio de miembros antimigración) y en el

previsible endurecimiento de la política migratoria de la futura Comisión Europea. La “Europa Fortaleza” se blindará aún más.

Las elecciones al Parlamento europeo del 26 de mayo serán esenciales en el impulso y expansión de la “Franquicia Antimigración”. Se estima que los partidos antimigración podrían obtener hasta un 25% de los 705 escaños del Parlamento Europeo. Si bien su apoyo es extenso, estos partidos están dispersos y divididos, pero la posibilidad de derribar la tradicional Gran Coalición de socialdemócratas y conservadores al frente de las grandes decisiones, es un premio codiciado que seguro les unirá. Matteo Salvini, avalado por el éxito de sus planteamientos extremos como gobernante, su pericia comunicativa y el apoyo de los financiadores, ideólogos e intereses que apoyan estos movimientos, negocia y ejerce de intermediario en lo que él ha denominado la “Primavera Europea” populista.

El populismo xenófobo en España: de la marginalidad política a la irrupción institucional

Mientras el Eurobarómetro de otoño de 2018 sitúa la inmigración como la primera preocupación de los europeos, por encima incluso del terrorismo, en España la encuesta del CIS de enero de 2019 revela que los problemas principales para el país, según los encuestados, son el paro (56,8%), los partidos y la política (31,1%), la corrupción y el fraude (24,7%) y sólo en cuarto lugar y a gran distancia la inmigración (11,1%). En la misma línea, un informe del Pew Research Center sobre cuestiones de tolerancia y percepción de las minorías en 34 países europeos indica que los españoles muestran un alto grado de aceptación de musulmanes (74%) y judíos (79%) en su entorno familiar, y la aceptación es aún mayor en los menores de 35 años. De los datos recabados parece claro que la antimigración y la xenofobia, no es una de las demandas de la sociedad española. ¿Se ha transformado España en tan solo unos meses en una sociedad intolerante?

España sufrió desde 2007 una crisis financiera severa, con tasas de desempleo, desigualdad, pobreza y corrupción muy elevadas y aun así no apareció un partido populista que situara a los migrantes en el objetivo de su campaña. A pesar de darse la combinación perfecta para el crecimiento de la ultraderecha, en España la protesta contra los efectos de la crisis se articuló en torno al movimiento social del 15M (15 de mayo de 2011), que puso en cuestión el sistema bipartidista, la corrupción sistémica y las políticas de austeridad impuestas por Bruselas. Estas protestas se parecían a otras surgidas por todo el mundo como las Primaveras Árabes o en Estados Unidos, *Occupy Wall Street*. Mientras en otros países la indignación era capitalizada por

movimientos antimigración, en España, el migrante no estuvo en el foco de ningún programa político. España y Portugal eran la excepción ibérica a la ola populista xenófoba.

Es más, a pesar del enfoque securitario de las políticas migratorias lo cierto es que, en la sociedad española, quizás debido a la ausencia de un sentimiento nacionalista español fuerte, no existía o no se demandaba una formación o discurso antimigratorio. A pesar de los atentados yihadistas (atentados de Atocha de 11 de marzo de 2004 y los de Barcelona y Cambrils en agosto de 2017) no se generó un sentimiento islamófobo significativo.

En las anteriores elecciones de 26 de junio de 2016, el partido ultraderechista VOX surgido de una escisión derechista del Partido Popular, fue tan sólo el decimocuarto partido más votado, con un apoyo electoral del 0,20%. Tres años después, en las elecciones del 28 de marzo de 2019, VOX ha obtenido 24 diputados en el Congreso, un senador y el 10,26% de apoyo electoral, entrando con fuerza en las Cortes, parlamentos autonómicos y ayuntamientos. La irrupción de VOX solo se puede comprender desde el empuje y el asesoramiento de un movimiento xenófobo internacional y europeo.

En clave nacional, dos factores han propulsado a VOX, por un lado, los efectos latentes de una década de crisis económica y social, corrupción endémica y deterioro de las instituciones, y por otro, el resurgimiento del ultranacionalismo español exacerbado por el independentismo catalán. Pero en ninguno de ellos la migración aparece de manera directa y es aquí donde mejor se palpa la influencia de los populismos xenófobos internacionales.

*La ultraderecha
desconfía del
multilateralismo
como una merma
de soberanía*

Para VOX combatir la inmigración entra en su programa como una forma de defender España. En una amalgama de argumentario identitario y securitario, típica de los populistas xenófobos, criminaliza a las personas migrantes sean regulares o irregulares. Propone la expulsión de todos los inmigrantes “ilegales”, así como de aquellos que residan legalmente, pero cometan un delito grave o reincidan en alguno leve. Pide el endurecimiento del código penal de los facilitadores de la migración irregular, equiparando a las mafias con las ONG que auxilien a irregulares y propone la supresión del arraigo para salir de la irregularidad. En una tendenciosa confusión programática, dentro del apartado de lucha contra el fundamentalismo islámico, describe su concepción de la inmigración condicionada exclusivamente a las necesidades de la economía española dando cuotas de origen privilegiado a las nacionalidades hispanoamericana (cristiana e hispanoparlante) ahondando en la retórica divisoria del populismo (migrantes buenos y malos). Su discurso antimigratorio trata como “invasores” a

la migración procedente del Magreb, África subsahariana y Oriente Medio. La obsesión islamófoba en el programa de VOX se ilustra en las referencias continuas al mito de la Reconquista, con el que trata de vertebrar su discurso nacionalista: España como nación creada frente al Islam. En su quimera de pureza cultural y religiosa, se produce un revisionismo histórico esgrimido ya en el pasado, que introduce un lenguaje bélico y casi místico al estilo de sus admirados correligionarios Orbán o Kazinski en Hungría y Polonia respectivamente. La Cristiandad como única esperanza para Europa.

En su épica nacionalista, la defensa a ultranza de las fronteras se materializa siguiendo el “Build the wall” de Trump. VOX propone elevar un muro inexpugnable entre Marruecos, Ceuta y Melilla (muro que ya existe) a pagar por Marruecos, además de condicionar la ayuda al desarrollo al grado de colaboración en repatriaciones de ‘inmigrantes ilegales y delincuentes’.

Vox, a diferencia de otros homólogos europeos, es de un euroescépticismo no rupturista. Aun así, y a pesar de declararse radicalmente europeísta, reclaman una “Unión Europea de las Naciones Estado” y la preeminencia de los intereses nacionales sobre los europeos. Proponen un nuevo Tratado al estilo Grupo de Visegrado en temas fronterizos, soberanistas e identitarios. Quieren la supresión del espacio Schengen (por dar refugio a “criminales” separatistas catalanes), exige a Marruecos el reconocimiento de la soberanía plena del Estado español sobre Ceuta y Melilla, y al Reino Unido la devolución de Gibraltar. Desconfían del multilateralismo, como una merma de soberanía, quieren revisar todos los tratados y convenios de los que España es miembro y abandonar aquellos contrarios a los intereses nacionales, primando los tratados bilaterales y aquellos que protejan valores cristianos. Su proyecto de cooperación internacional se reduce a proponer una especie de Commonwealth de “comunidades históricas hispanas del mundo para la planificación de inversiones, la ayuda a las empresas españolas y la garantía de seguridad jurídica en los países que albergan y gestionan el flujo migratorio”.

Su programa económico es paradójico ya que se presenta con lenguaje casi proteccionista, pero su contenido es netamente neoliberal. Ensalza mantras del liberalismo como la bajada e incluso eliminación impositiva, desregulación para comercio e industria, una reindustrialización del país, liberalización del suelo e incluso la privatización del sistema público de pensiones. Complementariamente plantea un claro retroceso en conquistas y derechos sociales como el derecho a la huelga o la desaparición de la negociación colectiva. Junto a sus ataques al sistema sanitario y a la educación pública, lo que propone es el desmantelamiento del Estado social en todas sus facetas.

El discurso del odio que explotan los populismos xenófobos en su comunicación y discurso político, ahonda en la deshumanización de grupos y colectivos de personas

Pero es sobre todo la estrategia comunicativa de Vox la que es una réplica exacta de los demás populismos xenófobos. Reniegan de los medios de comunicación tradicionales para transmitir sus mensajes y campañas. Prefieren las plataformas digitales (principalmente Instagram, con más de 240.000 seguidores, pero también Facebook, Twitter y WhatsApp). Es el partido político español que más tráfico genera en Internet y el que más está invirtiendo en anuncios promocionados en Facebook. En este sentido, es uno de los partidos que más ha calcado la estrategia de campaña de Donald Trump y los partidos pro-Brexit. Como el resto de sus homólogos populistas, utilizan estas plataformas para diseminar noticias falsas, que apelen a las emociones, polaricen el debate público y capturen la atención. De hecho, esta estrategia tiene un doble objetivo. Por una parte, convencer a sus potenciales votantes identificados mediante técnicas de microsegmentación y perfilado psico-biográfico. Por otra, aprovechar la indignación que generan en sus adversarios para que éstos compartan sus mensajes.

Con la llegada al partido como asesor internacional de Rafael Bardaji, exdirectivo del think-tank ultraconservador FAES y exasesor de José María Aznar, VOX entró en la senda internacional de campañas trumpistas, bajo la tutela directa de Steve Bannon. A partir de entonces, VOX comenzó a ser visible.

Vox elige sus aliados en aquellas instituciones u organizaciones a las que considera como eje central de los valores y tradiciones del Estado, desde fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, a organizaciones extremistas católicas, o lobbies y grupos defensores de la caza o la tauromaquia. Enfrente, se avistan enemigos de todo tipo (feministas, animalistas, ecologistas, marxistas, republicanos, defensores de la memoria histórica etc.) que en realidad no son más que la representación de la pluralidad social y política de cualquier democracia.

La contaminación y normalización de la narrativa

El mayor éxito de VOX, extensible al resto de populismos xenófobos, es haber conseguido contaminar la narrativa de los partidos tradicionales. Salvo las notorias excepciones de Portugal, Irlanda y Luxemburgo, donde las formaciones extremistas no han conseguido representación institucional, en el resto de la Unión Europea la narrativa xenófoba ha entrado en el debate público, alterando los valores de los europeos. La erosión de la socialdemocracia y el desgaste de los partidos demócratas liberales han facilitado el avance a nivel político y social de la narrativa de rechazo hacia los flujos globales de las personas. El discurso del odio que explotan los populismos xenófobos en su comunicación y discurso político, ahonda en la deshumanización

zación de grupos y colectivos enteros de personas como los migrantes. Esta deshumanización es el reflejo y a su vez la causa del cambio de valores de las sociedades desarrolladas.

La teoría política ha demostrado como el discurso público y los medios de comunicación pueden cambiar los valores de una sociedad mediante la manipulación y control de las creencias y percepciones de los ciudadanos. Así, unas sociedades pusilánimes y desorientadas asumen como propias la insolidaridad, la erosión de los derechos humanos y políticos e incluso la violencia subcontratada contra los inmigrantes mediante la externalización de las fronteras y la impunidad de los infractores. Con la excusa de la libertad de expresión y la defensa de las identidades tribales, lo que antes era inaceptable adquiere una nueva legitimidad y se integra en los programas electorales, las políticas públicas y las leyes parlamentarias.

Como ya señalaba Juan Goytisolo en 2014, ante los “nacionalismos de toda índole y sus identidades totémicas” nos queda “cervantear” o “dudar de los dogmas y supuestas verdades como puños”. Esto “nos ayuda a eludir el dilema que nos acecha entre la uniformidad impuesta por el fundamentalismo de la tecnociencia en el mundo globalizado de hoy y la previsible reacción violenta de las identidades religiosas o ideológicas que sienten amenazados sus credos y esencias”. Los Campos de Níjar de Goytisolo fueron el escenario del estallido de violencia racista y xenófoba de El Ejido en el 2000 y son hoy en día uno de los feudos de VOX en Andalucía. El objetivo último del extremismo populista es deshacer y demoler las instituciones y resortes que hacen posible el control y la separación de poderes del Estado. En ese diseño, la xenofobia es un instrumento, como lo es la cercanía al pueblo. Para deconstruir el discurso de estos movimientos, es esencial desmascarar su aparente pureza y su pretendida legitimidad natural otorgada por la gracia de Dios y del pueblo.

Referencias bibliográficas

Barómetro CIS enero 2019

Barber, Benjamin (1995), *Jihad vs McWorld: How the Planet Is Both Falling Apart and Coming Together and What This Means for Democracy*. New York: Crown.

Directiva 2002/90/CE de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (Directiva de Facilitación).

Estatutos Fundación ‘The Movement’ 9 enero 2017

EU Parliament (2018), *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update*. Bruselas: Parlamento Europeo

Eurobarómetro diciembre 2018. Parlamento Europeo.

Freedom House (2019), *Freedom in the World 2019. Democracy in Retreat*. Washington: Freedom House.

Fundación porCausa (2019), *La Franquicia Antimigración. Cómo se expande el populismo xenófobo en Europa*. Madrid: Fundación porCausa.

Fundación porCausa (2017), *Antimigración: el auge de la xenofobia populista en Europa*. Madrid: Fundación porCausa.

Gonzalez, Miguel (2019), "Abascal dice que rechazó reunirse con Putin por prudencia" en *El País*, 30 de marzo.

Greven, Thomas (2016), *The Rise of Right-wing Populism in Europe and the United States: a comparative perspective*. Washington: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: https://www.fesdc.org/fileadmin/user_upload/publications/RightwingPopulism.pdf

Müller, Jan-Werner (2019), "False flags: the myth of the national resurgence" en *Foreign Affairs*, 12 de febrero. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-02-12/false-flags>

Naciones Unidas (2017), *Muerte ilícita de refugiados y migrantes*. Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Naciones Unidas A/72/335.

Pew Research Center (2018), *Many worldwide oppose more migration – both into and out of their countries*. December 10, 2018.

Pew Research Center (2018), *Eastern and Western Europeans Differ on Importance of Religion, Views of Minorities, and Key Social Issues*. 21 diciembre 2018.

Programa electoral de VOX: 100 medidas para la España Viva.

Rendueles, Luis (2018), "Vox se reunió en el Capitolio con el consejero de seguridad nacional de Trump. Los lazos internacionales de la ultraderecha española" en *El Periódico*, 9 de diciembre.

STOA European Parliament (2019), *Polarisation and the use of technology in political campaigns and communication*. Bruselas: Parlamento Europeo

Stumpf, Juliet (2006) "The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power" *American University Law Review* 56, no. 2 .December 2006.

Discurso de Juan Goytisolo (2014). "A la llana y sin rodeos". Ceremonia de entrega del Premio Cervantes

Discurso de Juan Goytisolo (2014). "A la llana y sin rodeos". Ceremonia de entrega del Premio Cervantes

Panorama actual y perspectiva de futuro de las armas nucleares

Teresa de Fortuny y Xavier Bohigas

Investigadores del Centre Delàs de Estudios de Paz



Este artículo analiza la situación nuclear actual y el agravamiento de la amenaza que suponen las armas nucleares en el contexto internacional, con la nueva política nuclear de algunos Estados, la actitud de bloqueo hacia el desarme y la disuasión nuclear, entre otros elementos. Para ello se abordan las nuevas directrices nucleares de EEUU, el conflicto de Corea del Norte, el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, Tratado INF. Y se plantea la necesidad de que las potencias nucleares retomen el diálogo y la verificación mutua de arsenales, como la mejor garantía para la seguridad internacional.

Los arsenales actuales

A principios de 2018 el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), evaluaba el arsenal nuclear mundial en 14.465 armas, distribuidas según se indica en la tabla. Los cálculos de los arsenales nucleares son siempre estimativos ya que los gobiernos consideran secreta la información sobre el número exacto de armas de cada país (Sipri, 2018).

El número de armas nucleares en el mundo ha disminuido sustancialmente desde el final de la Guerra Fría (1986), en que se alcanzó un máximo de unas 70.300 armas. Sería erróneo extraer una conclusión demasiado optimista de esta notable reducción de armas nucleares. Pues, por un lado, la potencia de las armas actuales es mucho mayor que las de la década de los ochenta y, por otro, tienen unas mejores prestaciones tecnológicas. Teniendo en cuenta la potencia de las bombas actuales, la potencia total del arsenal mundial equivaldría a más de 100.000 explosiones como las de Hiroshima y Nagasaki.

Tabla. Número de armas nucleares a principios de 2018, por países

	Armas nucleares desplegadas	Otras armas nucleares	Total
Rusia	1.600	5.250	6.850
Estados Unidos de América	1.750	4.700	6.450
Francia	280	20	300
China		280	280
Reino Unido	120	95	215
Pakistán		140-150	140-150
India		130-140	130-140
Israel		80	80
Corea del Norte			(¿) 10-20
TOTAL	3.750	10.715	14.465

Rusia y EEUU han acaparado siempre más del 90% del total de armas nucleares. Rusia posee 6.850, EEUU 6.450, Francia 300, China 280, Reino Unido 215, tanto India como Pakistán, unas 140 armas e Israel 80. Todos ellos tienen programas de modernización de sus arsenales nucleares (destaca el presupuesto astronómico que está destinando EEUU) (Bohigas y de Fortuny, 2016). Y se considera que Corea del Norte tiene el material suficiente para construir entre 10 y 20 bombas, aunque los datos no son demasiado fiables.

La potencia de las armas actuales es mucho mayor que las de la década de los ochenta y tienen mejores prestaciones tecnológicas

De las 14.465 armas nucleares, 3.750 son operativas, es decir están ya montadas en los misiles (en bases terrestres o en submarinos). La columna “otras armas nucleares” incluye tanto las armas nucleares que están almacenadas (estimadas 5.555) como las que están retiradas en espera de desmantelamiento (5.160 pertenecen a Rusia y EEUU). Es muy alarmante que, de las 3.750 armas operativas, unas 1.800 están en alerta máxima listas para ser utilizadas de forma inmediata (Kristensen and Norris, 2017a).

Al margen de las bombas ya fabricadas, cabe añadir que los Estados nucleares disponen de grandes cantidades de material fisible para poder producir más (uranio y plutonio altamente enriquecidos). Según el International Panel on Fissile Materials, a finales de 2016, las existencias mundiales de uranio altamente enriquecido eran de 1.340 toneladas. Las de plutonio, 230 toneladas. La mayoría de estas existencias están en manos de EEUU y Rusia.

Corea del Norte

El caso de Corea del Norte es ineludible en un análisis sobre la cuestión nuclear y resulta llamativo el tratamiento que se ha dado en los medios de comunicación, que no sólo ha sido impreciso sino que se ha magnificado su capacidad nuclear, que resulta irrelevante si se compara con el resto de Estados nucleares. Tampoco se ha abordado el origen del programa nuclear de dicho país.

Durante la guerra de Corea (1950-53), EEUU amenazó con usar armas nucleares, si bien nunca lo hizo. Finalizado el conflicto, EEUU mantuvo armas nucleares en Corea del Sur (Kristensen and Norris, 2017b) de 1958 a 1991. Pretendía disuadir de agresiones procedentes de Corea del Norte (que aún no tenía armas nucleares) y también de la URSS y China. El arsenal nuclear norteamericano en Corea del Sur llegó a un máximo de 950 armas en 1967; a partir de entonces fue disminuyendo paulatinamente y en diciembre de 1991 fue retirado por completo. Sin embargo, Corea del Norte permanecía en el punto de mira de los EEUU ya que, entre finales de los setenta y principios de los ochenta, submarinos Polaris SSBN (armados con 48 cabezas nucleares) frecuentaron los puertos de Corea del Sur. En la actualidad, los submarinos Ohio SSBN continúan ejerciendo una función importante respecto a Corea del Norte como blanco, ya que están equipados con misiles de mucho mayor alcance. EEUU mantiene además bombarderos en la isla de Guam que pueden lanzar bombas y misiles nucleares, y que patrullan hacia Corea del Sur. EEUU ha basado en su arsenal nuclear su estrategia de disuasión respecto Corea del Norte, desde mucho antes de que este país desarrollase su propio programa nuclear (Bohigas y de Fortuny, 2018).

Se puede interpretar la decisión norcoreana de iniciar un programa militar de armas nucleares como una consecuencia de la gran inseguridad percibida por sus dirigentes (Cordesman, 2016). Corea del Norte inició un programa nuclear rudimentario y en julio de 1977 firmó un acuerdo trilateral de salvaguardias con el OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica) y la URSS. En 1980, el programa nuclear de Pyongyang ya permitía producir cantidades sustanciales de electricidad a partir de energía nuclear. Corea del Norte firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en diciembre de 1985 a cambio de asistencia soviética en la construcción de cuatro reactores LWR de generación de energía eléctrica. En 1994, ya retiradas las armas nucleares norteamericanas, EEUU y Corea del Norte firmaron un Acuerdo Marco, por el que el primero se comprometía a suministrar recursos para la construcción y puesta en marcha de reactores LWR, a cambio de que Corea del Norte congelase su programa nuclear y desmantelase sus reactores e instalaciones nucleares. Según el mismo presidente Clinton (Clinton, 1994), ese acuerdo eliminaba la amenaza de proliferación nuclear en la península coreana. Como estipulaba el Acuerdo, el 9 de marzo de 1995 se constituyó el consorcio Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO). La construcción de reactores LWR nunca se realizó y los envíos de petróleo, a menudo sufrieron retrasos.

EEUU ha basado su estrategia de disuasión con respecto a Corea del Norte en el arsenal nuclear que posee

Hasta el año 2000 —seis años después del Acuerdo— EEUU no redujo las sanciones sobre Corea del Norte. Según Robert Galluci, diplomático estadounidense que participó en las negociaciones del Acuerdo, “Los norcoreanos siempre se han sentido decepcionados de que EEUU no haya hecho más” (Ryan, 2017). Washington anunció que Pyongyang había admitido en octubre de 2002 que poseía un programa de enriquecimiento de uranio, utilizable para fabricar armas nucleares. Corea del Norte lo negó. En respuesta a ese anuncio, KEDO suspendió en noviembre de 2002 los envíos de petróleo a Corea del Norte. Ésta reaccionó anunciando que pondría en marcha de nuevo las instalaciones nucleares paradas por el Acuerdo Marco y el 10 de enero de 2003 declaró que se retiraba del TNP.

A instancias de la Administración Bush, KEDO anunció el 21 de noviembre de 2003 que suspendía la construcción de los dos reactores nucleares. Estados Unidos podría haber negociado un nuevo acuerdo, incluyendo una limitación en las centrifugadoras para enriquecer uranio (Lewis, 2015), pero la Administración Bush optó por suspender las obligaciones de los EEUU en el Acuerdo Marco. Finalmente el Acuerdo se rompió y las negociaciones sobre el programa nuclear de Corea del Norte se transformaron en un proceso más amplio, las Conversaciones de las Seis Partes, en que participaban las dos Coreas, Japón, China, Rusia y EEUU. Hay quien considera que el

programa de enriquecimiento de uranio era únicamente para finalidades civiles (Harrison, 2005). Es conocida la tergiversación que hizo la Administración Bush con los informes de inteligencia para justificar la invasión de Irak. Hay quien sugiere que en esta ocasión sucedió algo parecido. Seguramente el Acuerdo Marco no era el mejor acuerdo, pero es evidente que su liquidación ha llevado a una creciente conflictividad y tensión en la península de Corea.

La capacidad nuclear de Corea del Norte

Los expertos estiman (Kristensen and Norris, 2018) que Corea del Norte ha producido en los últimos años suficiente material fisible para poder fabricar unas 10 o 20 bombas. Algunos amplían el rango a 30-60. En la última década ha avanzado en la tecnología de misiles balísticos. Pero existen dos incertidumbres clave para evaluar su capacidad nuclear. Una es saber si tiene tecnología suficientemente avanzada para miniaturizar los dispositivos nucleares que ha utilizado para realizar las explosiones y, así, poderlos insertar en misiles. Y la segunda, si dispone de vehículos de reentrada que protejan adecuadamente la carga nuclear en su reentrada en la atmósfera. Mientras no resuelva satisfactoriamente estos dos retos, la capacidad nuclear norcoreana será muy limitada.

Respecto el lanzamiento de misiles, dicha práctica entra en la lógica de cualquier proyecto tecnológico que requiere pruebas para mejorar sus prototipos. Las pruebas de misiles norcoreanos han producido un gran revuelo mediático y político. Curiosamente esta reacción no se genera cuando las pruebas balísticas las realiza cualquier otro país. Por ejemplo, EEUU lanza periódicamente misiles intercontinentales (con capacidad nuclear) sin carga explosiva que recorren miles de kilómetros, sin ninguna repercusión mediática. Incluso lanzó un misil en agosto de 2017, momento de tensión extrema entre Corea del Norte y EEUU (Rocha, 2017). En enero de 2018 India lanzó un misil Agni-5 (con capacidad nuclear) que recorrió cerca de 5.000km (Schultz and Kumar, 2018). De esa prueba, sólo protestó China.

Corea del Norte, bajo la amenaza de las armas nucleares norteamericanas, optó por un alto grado de militarización. Esta preocupación se ha mantenido, e incluso exacerbado, con el transcurso de los años. En las conversaciones para hallar soluciones al conflicto, ha pedido reiteradamente compromisos de no agresión. Por otro lado, el país padece un problema de falta de recursos energéticos. El comportamiento de Corea del Norte sugiere que el programa nuclear es una moneda de cambio que Pyongyang abandonaría si con ello consiguiera tanto garantías de no agresión como recursos energéticos.

Que duda cabe que la reanudación en 2018 de conversaciones entre ambas Coreas y EEUU fue un motivo de esperanza. Superaba la lógica militarista anterior y abría una puerta a la resolución del conflicto a través de la vía diplomática. Confiemos en que, a pesar de la inoperancia de la cumbre del 28 de febrero de 2019, se recupere la voluntad de desnuclearizar la península coreana y que, finalmente, se obtenga ese objetivo.

La doctrina nuclear de la administración Trump

El 2 de febrero de 2018, la Administración Trump dio a conocer su nueva doctrina nuclear Nuclear Posture Review, (NPR, 2018). La doctrina nuclear de Trump rompe con la directriz de Obama de reducir el papel del armamento nuclear en la política de defensa estadounidense. Diseña una política que hace más posible el uso de armas nucleares ya que prevé nuevas armas menos potentes (por lo tanto, más susceptibles de ser usadas) y porque amplía los escenarios de uso del armamento nuclear. EEUU ha optado por mantener una cierta ambigüedad respecto a las circunstancias concretas que pueden provocar una respuesta nuclear estadounidense. Sostiene que, dado el contexto actual de amenazas, no está justificada una política de “no primer uso” de armas nucleares. El Nuclear Posture Review (NPR) dice: “EEUU consideraría el uso de armas nucleares en circunstancias extremas que podrían incluir ataques no nucleares estratégicos significativos”.

EEUU ha optado por mantener una cierta ambigüedad respecto a las circunstancias concretas que pueden provocar una respuesta nuclear

Como justificación se describe un contexto mundial sometido a amenazas sin precedentes, que incluyen armas convencionales, químicas, biológicas, nucleares y ciberamenazas. Hace una descripción tendenciosa de las capacidades nucleares de los potenciales adversarios de EEUU. Tergiversa la realidad cuando dice: “A pesar de que EEUU ha reducido el número de armas nucleares, otros, incluyendo Rusia y China, se han movido en sentido opuesto”. Sin embargo, Rusia ha reducido, como EEUU, el número de sus armas nucleares en cumplimiento del tratado New Start (DoS). Y si bien es cierto que China no reduce su arsenal, no es menos cierto que posee 270 armas nucleares, muy por debajo de las 6.800 del arsenal estadounidense. El Ministerio de Defensa chino ha rechazado (Fontdeglòria, 2018) las acusaciones de Washington y ha declarado su compromiso de no ser nunca el primero en utilizar el arsenal nuclear en caso de conflicto y que mantiene este arsenal “a la mínima expresión”.

El Ministerio de Asuntos Exteriores ruso ha señalado (Sputnik, 2018) el carácter “anti-ruso” y “de confrontación” de la NPR. Hace un llamamiento a EEUU para buscar soluciones que aseguren la estabilidad mundial. Les preocupa la postura de Washington sobre el uso de armas nucleares: el concepto “escenario bélico” es tan impreciso que

todo uso de la fuerza militar puede ser una excusa para que el Pentágono responda con armas nucleares a quien considere “agresor”. Y añade que Rusia deberá “adoptar las medidas necesarias que garanticen su seguridad”.

Respecto a Irán, la Nuclear Posture Review sostiene que “las ambiciones nucleares de Irán siguen siendo una preocupación no resuelta” y que dicho país “conserva la capacidad tecnológica para desarrollar un arma nuclear en el plazo de un año, si decidiera hacerlo”. En esta cuestión la NPR no se basa en realidades sino en hipotéticas intenciones futuras, ya que Irán está cumpliendo muy escrupulosamente el acuerdo JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) de 2015 de restricción de su programa nuclear. Desde el primer momento, la Administración Trump ha denigrado dicho acuerdo y ha hecho lo posible para dinamitarlo.

La Nuclear Posture Review alerta que Corea del Norte avanza en su programa de misiles de largo alcance, cosa que es cierta. Pero no dice que la tecnología norcoreana está lejos tanto de miniaturizar las cabezas nucleares para insertarlas en misiles, como de que estos puedan soportar su reentrada en la atmósfera. Tampoco dice que se estima que Corea del Norte sólo dispone del material fisible para fabricar entre diez y veinte cabezas nucleares.

La Nuclear Posture Review señala Irán y Corea del Norte como potenciales peligros nucleares y omite que otros países, como India y Pakistán (Estados nuclearmente armados con arsenales incomparablemente mayores que el norcoreano), están modernizando y ampliando sus arsenales. Esto, sin embargo, no parece preocupar a los dirigentes estadounidenses.

EEUU está obligado por el TNP a no usar armas nucleares contra países no nucleares signatarios del TNP. Pero la NPR de Trump avisa que se reserva el derecho de hacer algún cambio en el compromiso mencionado. Así pues, ni tan siquiera el compromiso de no atacar con armas nucleares a miembros del TNP no está garantizado. Por otro lado, anuncia también que EEUU no ratificará el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares.

Otro fragmento alarmante: “EEUU consideraría el uso de armas nucleares en circunstancias extremas que podrían incluir ataques no nucleares estratégicos significativos [...] por ejemplo, ataques contra la población civil o infraestructuras de EEUU, aliados y socios.”

La nueva doctrina nuclear mantendrá el programa de Obama de modernización del arsenal nuclear y lo ampliará para incluir bombas de baja potencia. A corto plazo, se modificará un pequeño número de

cabezas nucleares ya existentes para obtener una opción de baja potencia. A largo plazo, se obtendrá un misil de crucero lanzable desde el mar. Con estos suplementos se pretende ensanchar el abanico de opciones de armamento para responder a ataques estratégicos no nucleares o nucleares. Sostienen que “armas de baja potencia garantizarán que los adversarios no crean erróneamente que pueden usar armas nucleares.

Riesgos y amenazas de las armas nucleares

La mera existencia de las armas nucleares ya es un peligro. A pesar del secretismo que rodea el armamento nuclear, sabemos que ha habido un elevado número de accidentes relacionados con armas nucleares, algunos de ellos muy graves (Bohigas y de Fortuny, 2014). Las causas han sido diversas: meteorológicas, errores técnicos, errores humanos, entre otras. En muchos de estos accidentes ha habido diseminación radiactiva. Algunos ejemplos: aviones y submarinos cargados con cabezas nucleares que se han hundido en el mar y jamás se han encontrado; aviones con armas nucleares que se estrellaron contra el suelo y se incendiaron; camiones que han volcado cuando transportaban cabezas nucleares, etc. A modo de ejemplo, entre 1950-2009, se registró un promedio de un accidente grave cada siete meses.

La mera existencia de armas nucleares y su custodia es un peligro y ha habido accidentes

Estos accidentes no tienen lugar únicamente en los países con armamento nuclear, pueden ocurrir en cualquier parte. Uno de estos casos nos afecta muy de cerca: se trata del accidente de 1966 en Palomares (Almería), en que cayeron, desde un avión estadounidense que sobrevolaba la región, cuatro bombas termonucleares (dos en el suelo y dos en el mar, todas ellas recuperadas, pero la zona aún continúa contaminada). Hay muchos otros episodios en que han caído bombas nucleares en aguas territoriales de países no nuclearmente armados o en aguas internacionales.

Además de los accidentes, otro peligro asociado a las armas nucleares es el de su custodia. Sólo un par de datos significativos: en el periodo 1975-1990 el Pentágono apartó de forma definitiva de sus tareas nucleares decenas de miles de militares debido al abuso de drogas y alcohol. Una auditoría de 2014 del Departamento de Energía de EEUU concluía que décadas de supervisión poco rigurosa y seguridad deficiente podrían afectar negativamente la fiabilidad y seguridad del arsenal nuclear del país.

A todo ello hay que añadir los numerosos errores de detección de supuestos ataques, falsas alarmas e interpretaciones erróneas de información que han llevado casi a la detonación intencionada o accidental de armas nucleares. Todos estos riesgos se han silenciado. La

probabilidad de que haya una explosión nuclear accidental es pequeña, pero no nula.

Como han demostrado diversos estudios científicos recientes, la detonación de menos del 1% del arsenal nuclear mundial provocaría (aparte de las víctimas humanas inmediatas y los destrozos materiales) un cambio sustancial del clima global no restringido a la zona de explosión, sino que afectaría todo el planeta. La enorme cantidad de humo y hollín producida por la explosión en una zona urbana y poblada reduciría la radiación solar en la superficie terrestre y, por tanto, también la evaporación. Bajarían la temperatura y pluviosidad y, como consecuencia, disminuiría la producción agrícola de todo el planeta y podría poner más de 2.000 millones de personas en situación de riesgo alimentario.

Tratado de Prohibición de Armas Nucleares

La Asamblea General de la ONU aprobó el 7 de julio de 2017 el Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares, con 122 votos a favor, una abstención (Singapur) y un voto en contra (Países Bajos). Los votos a favor representaron dos tercios del total de miembros de la ONU. El 20 de septiembre se abrió el periodo de adhesiones. Entrará en vigor cuando lo hayan ratificado 50 países. En febrero de 2019 lo habían firmado 70 países y 21 lo habían ratificado.

En los años anteriores se habían intensificado las campañas internacionales, lideradas por la sociedad civil, en que se reclamaba un proceso que desembocara en un tratado de prohibición y eliminación de las armas nucleares. La Asamblea General de la ONU, de forma reiterada, había pedido su eliminación.

Meses antes de la aprobación del Tratado, el 27 de octubre de 2016, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución para celebrar en 2017 una Conferencia con el objetivo de conseguir un Tratado de Prohibición de Armas Nucleares. Se acordó con 123 votos favorables, 38 en contra (España entre ellos) y 16 abstenciones. Para entender esos votos negativos es preciso conocer la postura de determinados países respecto a la consecución de un tratado de esas características.

Los nueve Estados nucleares (EEUU, Rusia, China, Reino Unido, Francia, Israel, India, Pakistán y Corea del Norte) y todos los miembros de la OTAN (salvo Países Bajos) ni siquiera estuvieron presentes en las negociaciones para aprobar el Tratado. Pocos días antes de la sesión del 27 de octubre de 2016, la delegación estadounidense en la OTAN envió una nota (NATO, 2016) a sus socios de la Alianza, donde les

pedía con firmeza que votaran en contra de la resolución y no únicamente que se abstuvieran. Incluso se les pedía que, caso de que se iniciaran las negociaciones, no participaran en ellas. Los miembros de la OTAN obedecieron disciplinadamente la consigna norteamericana, votaron en contra de la resolución y no participaron en las negociaciones, tampoco participaron aquellos países (Japón, Corea del Sur...) que tienen acuerdos de protección nuclear con EEUU. Irán votó a favor de esa resolución. No todos los estados nucleares votaron en contra: China, India y Pakistán se abstuvieron y Corea del Norte votó a favor.

Los Estados que se oponen al Tratado aducen que ya existen mecanismos de desarme, como el TNP, que se debilitarían con la aprobación de un tratado de prohibición y eliminación. Un argumento poco consistente si tenemos en cuenta que el TNP se aprobó en 1968 y que, en todo este tiempo, no ha sido capaz de avanzar significativamente en el camino del desarme, a pesar de que, según su artículo VI, hay que llegar a la liquidación de los arsenales nucleares. De hecho, hay más Estados nucleares hoy que en 1968 y el arsenal nuclear mundial se acerca a las 15.000 armas. En diversas ocasiones ciertos Estados han bloqueado resoluciones en el TNP a favor del desarme. Por ejemplo, en la última reunión (2015) de revisión del TNP, EEUU, Gran Bretaña y Canadá impidieron un acuerdo final que impulsara decididamente el desarme nuclear. Recordemos además que todos los acuerdos de reducción de armamento nuclear han sido pactos bilaterales entre EEUU y Rusia, fuera del marco del TNP. Aquellos Estados nucleares que se oponen al Tratado de prohibición alegan también que “un esfuerzo para prohibir las armas nucleares tendría consistencia si todos los Estados nucleares estuvieran dispuestos a participar”. Pero precisamente la decisión de participar o no está en sus manos.

Las potencias nucleares son sumamente refractarias a un proceso de desarme global

Las potencias nucleares son sumamente refractarias a un proceso de desarme global. El armamento nuclear y el concepto de disuasión nuclear son pilares fundamentales de sus políticas de defensa.

El Tratado de Prohibición menciona las catastróficas consecuencias humanitarias que se derivarían del uso de armamento nuclear y afirma que no se podrían atender adecuadamente. Afirma también que cualquier utilización de armas nucleares vulneraría el Derecho Internacional Humanitario. Destaca la preocupación por la lentitud del desarme nuclear y por la dependencia de las armas nucleares en las políticas y doctrinas militares. Obliga a los Estados parte al compromiso de no desarrollar, ensayar, fabricar, adquirir, poseer, transferir, almacenar, usar o amenazar de usar armamento nuclear. También los obliga a eliminar sus programas nucleares, a destruir sus armas lo antes posible y a proporcionar asistencia tanto a las víctimas como a los Estados parte afectados por el uso de las armas nucleares y a la restauración del medio ambiente. Marca unos protocolos y unos plazos.

La modernización de armamento nuclear en Estados Unidos y Rusia y sus costes

La modernización del armamento nuclear en Estados Unidos fue iniciado por Obama y seguido por Trump. En 2017 la Congressional Budget Office (CBO, 2017) de EEUU evaluaba el coste, para la década 2017-2026, del programa de modernización nuclear de Obama en 400.000 millones de dólares. Incluía la sustitución de submarinos con misiles nucleares, bombarderos estratégicos, misiles balísticos intercontinentales y todo el sistema de mando y control asociados. La duración total del programa será de treinta años. En enero de 2019 (CBO, 2019), la CBO ha presentado una nueva estimación que ya incorpora las armas nucleares adicionales propuestas por la NPR de Trump. Dicha estimación asigna un gasto de 494.000 millones de dólares (unos 50.000 millones de dólares anuales) para la década 2019-2028, un 23% superior a la estimación de 2017. Con esta nueva cifra el coste para los 30 años se acercaría a los 1,5 millones de millones de dólares. Una absoluta obscenidad.

El programa de Obama también incluye la modernización de las 150-200 armas nucleares tácticas B61 (Norris and Kristensen, 2010) que posee en Europa (Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos y Turquía). La mejora de estas bombas, lanzables desde aviones, consistirá en un dispositivo que permitirá su guiado.

Esto ha provocado las protestas del Kremlin, que considera que la incorporación del sistema de guiado viola el equilibrio de fuerzas nucleares en Europa. Está previsto (NNSA) que la producción del nuevo modelo de bomba, la B61-12, se complete en 2025. Llevará una carga nuclear de poca potencia, entre 0,3 y 50 kt. Ello aumenta la probabilidad de su uso ya que la disminución de efectos colaterales puede vencer la reticencia de los dirigentes a utilizarla. Hasta la fecha, EEUU no había desplegado en Europa armas nucleares guiadas. La combinación de la B61-12 con el futuro avión F35 aumentará la capacidad nuclear de EEUU y de la OTAN en Europa.

La National Nuclear Security Administration anunció a principios de año, el inicio de producción de la nueva cabeza nuclear anunciada en la NPR de Trump, la W76-2 de 5 kt de potencia, una modificación de la actualmente acoplada en el misil Trident y que tiene una potencia de 100 kt. Esto conlleva un riesgo añadido: un potencial enemigo que sea el blanco de un misil Trident no podrá discriminar si el arma transportada es de baja o alta potencia y podría activar un contraataque con toda la contundencia.

La modernización del programa nuclear ruso ha contado con un presupuesto muy inferior al estadounidense

En el caso de Rusia, la modernización de su armamento nuclear han contado con un presupuesto sustancialmente menor que el estadounidense. Sirva de referencia que el programa total de armamento (convencional y nuclear) de Rusia para la década 2018-2027 alcanzará los 283.000 millones de euros (Aragonés, 2018). Además, si se cumple lo previsto según la declaración de Putin de diciembre de 2016, Rusia disminuirá en 2019 su gasto en defensa hasta el 2,8% del PIB y mantendrá ese porcentaje en años sucesivos (PoR, 2016).

Bajo el programa nuclear ruso (Cooper, 2018) para la década 2011-2020 se habían de modernizar los misiles ICBM, la flota de submarinos estratégicos nucleares y de buques armados con misiles y la flota de bombarderos estratégicos de largo alcance. Para el periodo 2018-27 se mantiene como prioridad la mejora de las fuerzas nucleares estratégicas y, por tanto, continuará la modernización iniciada en el programa anterior. Rusia anunció en diciembre de 2018 la prueba exitosa de su nuevo misil intercontinental Avangard, con el que presume de poder eludir el escudo antimisiles norteamericano.

A pesar de la dificultad de conocer con exactitud el presupuesto militar ruso, los expertos estiman que el gasto en armamento nuclear correspondiente al año 2010 fue de unos 6.900 millones de dólares y el del año 2016, 9.300 millones de dólares.

El Tratado INF

En 1977 el Kremlin decidió instalar misiles balísticos nucleares de medio alcance (SS-20) en la URSS, en la RDA y en Checoslovaquia. Como respuesta, en diciembre de 1979 la OTAN aprobó la instalación en territorio europeo de los misiles nucleares de medio alcance (Pershing y Cruise). Europa se convertía así en escenario potencial de una guerra nuclear. Esta situación tensionó la relación entre los dos bloques. Tras unas largas y laboriosas negociaciones, se alcanzó, en diciembre de 1987, la firma del Tratado INF de eliminación de misiles nucleares de medio y corto alcance (entre 500 y 5.500km). Supuso la eliminación de un total de 2.692 misiles balísticos y de crucero de medio y corto alcance de ambas potencias. Fue un paso clave para poner fin a las tensiones de la Guerra Fría y representó una garantía de seguridad para Europa. De la reciente retirada del INF por parte de Estados Unidos puede derivarse que Europa se convierta de nuevo en teatro de una posible guerra nuclear.

Por otro lado, en 1972 la URSS y EEUU habían firmado el Tratado ABM (Anti-Ballistic Missile Treaty) que limitaba el número de sistemas de defensa contra misiles balísticos, que sirven para interceptar posibles ataques de misiles nucleares. En 2002 la Administración Bush se reti-

ró del ABM. Preparaba así el camino para la implementación de escudos antimisiles según su conveniencia. De hecho, ya el 2007 la Administración Bush planificó un escudo antimisiles en Europa con radares en la República Checa y base de lanzamiento en Polonia, que no llegó a realizarse a causa del rechazo del Parlamento checo. Sin embargo, poco después, en 2009 la Administración Obama aprobaba la instalación del escudo, con una nueva ubicación en Rumanía, Polonia, España y Turquía. Provocó el recelo y la protesta de Rusia, que veía debilitada su capacidad ofensiva y, por tanto, rompía el equilibrio de fuerzas nucleares entre las dos potencias.

Estados Unidos y Rusia, de forma reiterada, se han acusado mutuamente de incumplir el Tratado INF. Desde 2014, EEUU afirma que Rusia ha desarrollado un misil de crucero de alcance superior a 500 km. Rusia lo niega. A su vez, Rusia sostiene que EEUU viola el INF al desplegar un componente (Mark 41 VLS) del escudo antimisiles capaz de lanzar misiles ofensivos. Algunos analistas opinan que, de ser cierto el desarrollo por parte de Rusia de un misil de crucero de medio alcance, la causa primera podría ser la instalación del escudo antimisiles norteamericano en Europa (Erästö and Topychkanov, 2018). Tampoco debe olvidarse que EEUU tiene esparcidas en Europa unas 180 armas nucleares (para ser lanzadas desde aviones), que Rusia ha percibido siempre como una amenaza. Estados Unidos se alarmaría, con toda seguridad, si Rusia situase sus armas nucleares en México o Canadá. La ampliación de la OTAN (aproximándose al territorio ruso) supone otro gesto poco amistoso por parte de EEUU. Y ello a pesar de la promesa que en 1991 hizo el Secretario de Estado norteamericano al presidente soviético de forma que, si Moscú permitía la reunificación alemana, la OTAN no se expandiría “ni una pulgada” más allá de la Alemania Occidental. El anuncio en la NPR de Trump del desarrollo de una nueva arma nuclear de baja potencia tampoco ha contribuido a rebajar la tensión entre ambos países.

El 2 de febrero de 2019, EEUU se retiraba formalmente del Tratado INF. Ante esto, Rusia ha anunciado que también lo hará. Cabe preguntarse la razón de la retirada de Estados Unidos. Suponiendo que Rusia haya cometido vulneraciones del Tratado, los dirigentes norteamericanos deberían haber presionado a sus homólogos rusos para atajar dichas vulneraciones. Por el contrario, la retirada de EEUU deja las manos libres a Rusia para desarrollar cuantos misiles de medio alcance desee. Lo que, evidentemente, no resuelve el problema.

Más bien parece que el objetivo de EEUU es desligarse de compromisos de desarme que le impidan alcanzar la supremacía nuclear, tan deseada por Trump (Gaouette, 2017). Uno de los más cercanos colaboradores de Trump, John Bolton, Asesor de Seguridad Nacional, es un defensor acérrimo de la soberanía de Estados Unidos sin ningún

tipo de restricción y, por lo tanto, enemigo de cualquier acuerdo que constriña la política norteamericana. Bolton sabotó el Acuerdo Marco de 1994 entre Estados Unidos y Corea del Norte. Se afanó para que EEUU se retirase del Tratado ABM. Fue el principal defensor de que su país abandonase el acuerdo con Irán (JCPOA) (Alcaro, 2019). Y ha empujado a Trump a la retirada del INF (Borger, 2018).

En marzo de este año, el Pentágono confirmó que ha iniciado la fabricación de un nuevo misil de crucero prohibido por el tratado INF. Desde finales de 2017 ya se llevaba a cabo la investigación y desarrollo de dicho misil y, ahora, una vez libre EEUU de sus obligaciones respecto al tratado, la fase de fabricación está ya en marcha.

Teniendo en cuenta las últimas decisiones de la Administración Trump, no sorprendería que EEUU se niegue a renovar el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (New Start), que vence en 2021. No existiría, pues, ningún acuerdo sobre armas nucleares entre los dos países que poseen más del 90% del arsenal nuclear mundial.

Conclusiones

Las potencias nucleares deben retomar el diálogo y la práctica de verificación mutua de los arsenales

La situación actual en torno a las armas nucleares es descorazonadora. Diversos factores contribuyen a ello: la retirada de Estados Unidos del Tratado INF, su nueva política nuclear que hace más posible el uso de armas nucleares y la posible no renovación del tratado bilateral New Start entre Rusia y EEUU.

La actitud de bloqueo por parte de algunos Estados nucleares, muy especialmente de EEUU, hacia el desarme nuclear, nos aleja de este objetivo. Otro obstáculo importante en este mismo sentido es que la disuasión nuclear (basada en la posesión de armamento nuclear) constituye una de las columnas fundamentales de la política de Defensa de aquellos Estados.

Desgraciadamente, la información sobre temática militar, como en tantos otros ámbitos, sufre en ocasiones una tergiversación conducente a que la opinión pública acepte o incluso secunde ciertas políticas de sus dirigentes. En el caso del armamento nuclear, se han calificado de peligrosas determinadas actuaciones (Irán, Corea del Norte) que han ocultado la amenaza real, es decir la existencia de cerca de 15.000 armas nucleares, casi 2.000 de ellas preparadas para ser lanzadas de forma inmediata. Una mayoría de medios de comunicación han colaborado a crear esa falsa realidad, actuando de altavoz del relato oficial, sin señalar quienes son los poseedores de la casi totalidad de esas armas y, por tanto, donde radica el verdadero problema.

La ambigüedad de la Nuclear Posture Review de los Estados Unidos sobre los posibles escenarios de uso de armas nucleares, el desarrollo de bombas de baja potencia (más susceptibles de ser usadas) y los programas de modernización de arsenales que llevan a cabo todos los estados nucleares, hacen más verosímil la amenaza de una guerra nuclear. Y esto se produce en contexto mundial de incremento de la pobreza y de la desigualdad social, en el que este gasto resulta escandaloso e indignante.

Las potencias nucleares deben retomar el diálogo y la práctica de verificación mutua de arsenales para crear un clima de confianza que permita, como objetivo inmediato la recuperación del Tratado INF y el mantenimiento del New Start y a medio plazo, la adhesión al Tratado de Prohibición de Armas Nucleares. Esta sería la mejor garantía para la seguridad internacional.

Referencias bibliográficas

Alcaro, Riccardo (2019), «Ideology, Not Russia or China, Explains US Pullout from the INF», Istituto Affari Internazionali, *IAI Commentaries*, Issue 19|08, 05/02/2019. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/ideology-not-russia-or-china-explains-us-pullout-inf>

Aragónés, Gonzalo (2018), “Rusia lanza un plan de renovación de su ejército y su arsenal a diez años vista” en *La Vanguardia*, 04/02/2018. <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180204/44518018570/rusia-lanza-plan-renovacion-ejercito-arsenal-diez-anos-vista.html>

Bohigas, Xavier y de Fortuny, Teresa (2014), *Riesgos y amenazas del arsenal nuclear*. Barcelona: Icaria.

Bohigas, Xavier y de Fortuny, Teresa (2016), “Modernización del armamento nuclear mundial”, *Revista Mientras Tanto-e*, núm. 142, enero 2016. Disponible en: <http://www.mientrastanto.org/boletin-142/notas/modernizacion-del-armamento-nuclear-mundial>

Bohigas, Xavier y de Fortuny, Teresa (2018), “Apuntes para ayudar a comprender el conflicto nuclear de la península de Corea”, *Revista Mientras Tanto-e*, núm. 167, abril de 2018. Disponible en: <http://www.mientrastanto.org/boletin-167/ensayo/apuntes-para-ayudar-a-comprender-el-conflicto-nuclear-de-la-peninsula-de-corea>

Borger, Julian (2018), “John Bolton pushing Trump to withdraw from Russian nuclear arms treaty”, *The Guardian*, 19 Oct 2018. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2018/oct/19/john-bolton-russia-nuclear-arms-deal-trump-lobbying>

Congressional Budget Office (2017); *Projected Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017 to 2026*, February 2017. Disponible en: <https://www.cbo.gov/sites/default/files/115th-congress-2017-2018/reports/52401-nuclearcosts.pdf>

Congressional Budget Office (2019). *Projected Costs of U.S. Nuclear Forces, 2019 to 2028*, January 2019. Disponible en: <https://www.cbo.gov/system/files?file=2019-01/54914-NuclearForces.pdf>

Clinton, William J. (1994), “Remarks on the Nuclear Agreement With North Korea”, *The American Presidency Project*, October 18, 1994. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=49319>

Cooper, Julian (2018), "How much does Russia spend on nuclear weapons?", *Stockholm International Peace Research Institute, Backgrounders*. 1 October 2018. Disponible en: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2018/how-much-does-russia-spend-nuclear-weapons>

Cordesman, Anthony H. (2016), *North Korean Nuclear Forces and the Threat of Weapons of Mass Destruction in Northeast Asia*, Center for Strategic & International Studies (CSIS). July 2016. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/north-korean-nuclear-forces-and-threat-weapons-mass-destruction-northeast-asia>

U.S. Department of State. New START Treaty Inspection Activities Share. Disponible en: <https://www.state.gov/t/avc/newstart/c52405.htm>

Erästö, Tytti and Topychkanov, Petr (2018), "Russian and US policies on the INF Treaty endanger arms control", *Stockholm International Peace Research Institute, Backgrounders*. 15 June 2018. Disponible en: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2018/russian-and-us-policies-inf-treaty-endanger-arms-control>

Fontdeglòria, Xavier (2018), "China recrimina a EE UU «una mentalidad de Guerra Fría» por su política nuclear», *El País*, 4 Febreo 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/02/04/actualidad/1517763083_232897.html

Gaouette, Nicole (2017), "Trump's call for US nuclear supremacy raises questions", *CNN politics*, February 26, 2017. Disponible en: <http://edition.cnn.com/2017/02/25/politics/trump-nuclear-arsenal/index.html>

Harrison, Selig S. (2005), "Did North Korea Cheat?", *Foreign Affairs*, January/February 2005 Issue. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2005-01-01/did-north-korea-cheat>

Kristensen, Hans M. and Norris, Robert S. (2018), «North Korean nuclear capabilities, 2018», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 74:1, 41-51. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00963402.2017.1413062>

Kristensen, Hans M. and Norris, Robert S. (2017a), "Worldwide deployments of nuclear weapons, 2017", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 73, n. 5, 289-297.

Kristensen, Hans M. and Norris, Robert S. (2017b), "A history of US nuclear weapons in South Korea", *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73:6, 349-357. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00963402.2017.1388656>

Lewis, Jeffrey (2015), "Revisiting the Agreed Framework", *38 North Project*, The US-Korea Institute at Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS). May 15, 2015. Disponible en: <https://www.38north.org/2015/05/jlewis051415/>

NATO (2016), Note by the Secretary, 17 October 2016. Disponible en: http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2016/10/NATO_OCT2016.pdf

National Nuclear Security Administration (NNSA). "B61-12 Life Extension Program". Disponible en: <https://www.energy.gov/sites/prod/files/2018/12/f58/B61-12%20LEP%20factsheet.pdf>

Norris, Robert S. and Kristensen, Hans M. (2010), "US tactical nuclear weapons in Europe, 2011", *Bulletin of the Atomic Scientists* 67(1) 64-73

Nuclear Posture Review 2018; U.S. Department of Defense, February 2018. Disponible en: <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>

President of Russia (2016). Events. "Vladimir Putin's annual news conference". December 23, 2016. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/53573>

Rocha, Veronica (2017), "The U.S. launches a test missile off of California to show it can 'defend against attacks'", *Los Angeles Time*, Aug 02, 2017. Disponible en: <http://www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-us-missile-launch-vandenberg-20170802-story.html>

Ryan, Maria (2017), "Why the US's 1994 deal with North Korea failed – and what Trump can learn from it", *The Conversation*, July 19, 2017. Disponible en: <http://theconversation.com/why-the-uss-1994-deal-with-north-korea-failed-and-what-trump-can-learn-from-it-80578>

Schultz, Kai and Kumar, Hari (2018), "India Tests Ballistic Missile, Posing New Threat to China", *The New York Times*, JAN. 18, 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2018/01/18/world/asia/india-ballistic-missile-icbm.html>

Stockholm International Peace Research Institute (2018); *SIPRI Yearbook 2018: Armaments, Disarmament and International Security*. Chapter 6, «World nuclear forces» p. 235-302.

Sputnik (2018); "Rusia tacha de hipócrita la anunciada disposición de EEUU a unas "relaciones estables"", *Sputnik News*, 03.02.2018. Disponible en: <https://mundo.sputnik-news.com/politica/201802031075985038-moscu-washington-doctrina-diplomacia/>

Educación y retos globales: promover la ciudadanía global en tiempos de involución

Manuela Mesa

Directora de CEIPAZ y codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM



En este artículo se hace una reflexión sobre el papel de la educación en un contexto de crisis y cambio en el orden internacional, caracterizada por la incertidumbre, la inestabilidad y el retroceso de los derechos. Se analizan las propuestas que se promueven en el marco de la Agenda 2030 y, en particular, desde el ODS 4 y sus metas sobre educación para la ciudadanía global, entendida como una educación para la transformación social, comprometida con la construcción de la paz, la justicia social y la sostenibilidad ambiental tanto en el ámbito multilateral como nacional.

Los cambios en el sistema internacional y los retos de la educación

Una de las preocupaciones de la última década ha sido definir el papel que juega la educación frente a la realidad internacional. Se trataría de analizar cuáles deberían ser sus fines, objetivos principales y que tipo de conocimientos y habilidades son necesarios para hacer frente a cuestiones que, aunque se manifiestan y afectan a los seres humanos en el plano local, se explican en buena medida, en cuanto a sus causas y efectos, por dinámicas globales. Se trata de que asuntos como la pobreza y desigualdad, la equidad, el cambio climático, el empleo y la protección social, la violencia o los derechos humanos, entre otros, sean abordados en el ámbito educativo, como parte del proceso formativo que toda persona debe recibir a lo largo de su vida. En definitiva, como promover una comprensión avanzada de esa realidad global como parte de la formación integral de la persona en un mundo cada vez más globalizado y de cómo participar activamente.

La educación para la ciudadanía global promueve la comprensión sobre la realidad global y como participar en la construcción de sociedades justas

La educación para la ciudadanía global remite necesariamente a la globalización, como estructura social que, por un lado, expresa la intensificación y transnacionalización de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales, que se producen a escala planetaria gracias al impulso de la tecnología; y, por otro, que genera y reproduce un conjunto de instituciones y normas políticas y sociales —un “orden” internacional— que conforma las relaciones sociales y de poder de nuestra época. La intensidad, rapidez e impacto de la globalización ha supuesto importantes cambios en la sociedad internacional y constituye un orden social que va desde lo local, hasta lo global y asimismo desde lo global a lo local.

La globalización define las estructuras sociales, económicas y políticas de esta etapa histórica, frente a la cual los actores sociales pueden adoptar posiciones divergentes, en función de distintas divisorias o *clivajes*¹ presentes en la arena del conflicto social y político (Sanahuja 2019: 54-58). Existen posiciones globalistas o cosmopolitas, favorables o abiertas a la globalización, y de carácter nacionalista, cerradas, o contrarias a la misma. Estas se combinan con el tradicional clivaje izquierda-derecha, lo que supone, al menos, cuatro grandes aproximaciones a este fenómeno. Tradicionalmente, el concepto de ciudadanía global se relaciona con posiciones cosmopolitas, favorables a la apertura y la globalización, pero debe distinguirse entre un globalismo neoliberal, y otro progresista, que remite a una concepción cosmopolita de la democracia y los derechos de ciudadanía.

¹ Sanahuja ha hecho un análisis muy interesante sobre las distintas posiciones ante la globalización a partir de ejes o clivajes que muestran globalistas de derecha e izquierdas y nacionalistas de derechas e izquierdas (Sanahuja 2019: 54-58).

De manera muy sintética, puede decirse que el globalismo neoliberal ha sido el modelo dominante que ha imperado hasta nuestros días. Se basa en un crecimiento económico ilimitado, en un mundo de recursos finitos (Prats et. al 2017), en un crecimiento vinculado a la eliminación de las fronteras nacionales, al libre flujo de capitales y mercancías y presupone que el mercado autorregulado constituye el marco adecuado para las relaciones sociales, que genera de manera automática libertades y bienestar. Esta promesa de inclusión y libertad a través del mercado plantea que no es necesario normas ni mecanismos de control.

La concepción cosmopolita, por el contrario, aboga por el reconocimiento de derechos de ciudadanía ampliados, más allá de la ciudadanía nacional. Argumenta, de manera más específica, que la expansión de los mercados y la transnacionalización económica limita cada vez más la capacidad de los Estados-nación para asegurar los derechos de ciudadanía, tanto en el ámbito político como social y económico. Por ello, debe establecerse un orden multilateral capaz de garantizar esos derechos, en el marco de nuevas formas de comunidad política transnacional, y de democracia cosmopolita que trascienda las fronteras estatales y la noción de comunidad política auto-contenida por los Estados-nación.

Este globalismo cosmopolita se basa en una visión neokantiana, que se ha materializado —de manera parcial y limitada— en la construcción europea (cada vez más en crisis), en la que la cesión de soberanía nacional en algunos ámbitos económicos, sociales, políticos y ambientales. El cosmopolitismo plantea la existencia de unos bienes públicos globales relacionados con la educación, la salud, la cultura y el medio ambiente, que deben ser preservados y que requieren de marcos globales de gobernación, que garanticen su adecuada gestión. Y, sobre todo, lleva aparejada la definición de una comunidad política o “demos europeo” que va más allá del Estado-nación, y que supone, a su vez, una ciudadanía europea con un catálogo ampliado de derechos y libertades y unas exigencias de libertad, igualdad, y solidaridad entre europeos que trascienden las que corresponden a la ciudadanía de cada país. La ciudadanía europea es, en muchos aspectos, una versión experimental y en miniatura de una ciudadanía global a la que se ha de aspirar.

El globalismo neoliberal

De los dos enfoques, el globalismo neoliberal es que ha gobernado la vida económica, política y social y ha sido, por tanto, el modelo dominante, que en términos de élites dirigentes y proyecto ideológico representaría el Foro Económico Mundial de Davos. Durante años,

La riqueza se concentra cada vez más en un número menor de personas y el incremento de la desigualdad entraña enormes riesgos y desequilibrios

como expresión de una verdadera clase capitalista transnacional, se han reunido en esta pequeña ciudad suiza los máximos líderes empresariales, políticos y de organismos internacionales que definían las políticas económicas mundiales, establecían medidas para impulsar el crecimiento económico y abordaban los grandes retos globales. A favor de la globalización neoliberal se ha alegado, como prueba de progreso, el hecho de que en las últimas décadas 1.200 millones de personas han salido de la pobreza extrema, de las cuales hasta 800 millones lo han hecho en China. Ello también ha traído aparejado un proceso de expansión de las clases medias en los países en desarrollo. Sin duda, ha sido un logro importante que ha de atribuirse a los procesos de la transnacionalización de las economías, y que no hubiera sido posible en otros momentos de la historia; pero si bien se ha avanzado en la lucha contra la pobreza, también es cierto que la desigualdad ha aumentado de una manera muy rápida, y muy especialmente al interior de los países. Así lo constaban los propios informes que elabora el Foro de Davos —como su informe anual *Global Risks Report*—, y así lo ha planteado también, durante años la organización internacional Oxfam, que aborda los enormes riesgos que entraña la desigualdad y el sufrimiento humano que conlleva, así como la urgencia de adoptar medidas que reviertan la situación. En su último informe de 2018, *¿Bienestar público o beneficio privado?*, plantea como desde el año 2010, la riqueza de esta élite económica ha crecido en un promedio del 13% anual, mientras que la riqueza de la mitad más pobre se redujo en un 11%. La riqueza se concentra cada vez más en un número menor de personas. (Oxfam, 2019).

Este aumento de la desigualdad asociado a la globalización se observa tanto en los países en desarrollo como en los emergentes y los avanzados. En algunos casos se acelera con la crisis económica iniciada en 2008. En los países avanzados, incluso allí donde las tasas de desempleo son bajas, se erosionan los pactos sociales nacionales. Y la estructura del empleo se torna más dual entre los sectores de bajos ingresos y ocupaciones más precarias, y aquellos, más calificados y/o más protegidos, cuyas rentas aumentan o sufren en menor medida las presiones competitivas mencionadas. Por ejemplo, en el caso de España, el *Informe anual de recaudación tributaria de 2018*, destaca como los consejeros ganaron 3.151 millones, el doble que antes de las crisis (*El País*, 3 de mayo 2019). En conjunto, aumenta la inseguridad laboral y la capacidad de protección del Estado. Una parte importante de las clases medias han pasado a ser o a percibirse como los “perdedores de la globalización” y han visto como se han deteriorando sus niveles de vida, sin acceso a los servicios públicos, que han sido progresivamente privatizados. Son aquellas personas que han pasado a engrosar las filas del desempleo por los cambios que se han producido en los modelos productivos cada vez más globalizados y a

los que la incorporación de nuevas tecnologías como la robótica y la inteligencia artificial, les ha dejado sin empleo y sin la posibilidad de insertarse de nuevo en el mundo laboral. Las élites dominantes se han mostrado a menudo insensibles e incapaces de reconocer la situación y el descontento y malestar se ha extendido en una parte de las clases medias de los países desarrollados.

Esta situación, que se había ido gestando a lo largo de los años, se agudizó con la crisis económica de 2008 y la forma en la que fue gestionada. La crisis puso en evidencia el fracaso de la globalización neoliberal y mostró su lado oscuro: el poder desmesurado de los poderes financieros, las inmensas asimetrías que se producían en las sociedades, en las que aumentaba la desigualdad en un proceso de concentración de la riqueza que no tenía precedentes, y los límites ambientales que ponen en riesgo la propia supervivencia del planeta.

En los países emergentes, por el contrario, se produce un rápido aumento de las expectativas de ascenso social y de las demandas hacia el Estado, las formas de gobierno y sus políticas públicas. Pero al mismo tiempo, se constata una creciente insatisfacción de la sociedad ante las barreras que impiden o dificultan el acceso a la justicia o a la participación política, y al ascenso social; también hacia unos dirigentes que se han perpetuado en el poder y han capturado el Estado en su beneficio, impidiendo la renovación de las elites. En suma, con la forma como las elites han gobernado tradicionalmente a esas sociedades.

Aunque es un proceso en el que existen muchas e importantes variaciones nacionales, los procesos de globalización y transnacionalización, en conjunto, constriñen fuertemente la agencia de los Estados territoriales y de sus élites tradicionales para desarrollar políticas autónomas o desplegar los supuestos recursos de poder que su respectiva posición económica pareciera otorgarles. Ello limita la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, demandas y derechos de las sociedades, en la medida que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional.

Esta situación supone un enorme desafío para las democracias liberales, al no ser capaces de dar respuesta a los problemas que enfrenta la ciudadanía. Esto ha generado un gran malestar y desafección hacia un sistema político que cada vez resulta más ineficaz y alejado de las necesidades de la población. El resultado ha sido el ascenso de gobiernos autoritarios y de ultraderecha que han sabido movilizar y canalizar el malestar social, el miedo y la incertidumbre para ganar peso electoral, poder parlamentario e incluso formar gobierno en

Está emergiendo un nacionalismo excluyente, racista y xenófobo que niega derechos a los que no forman parte de la nación

algunos países. Este es el caso de Estados Unidos, con Donald Trump, Brasil con Jair Bolsonaro, Hungría con Viktor Orban, Turquía con Recep Tayyip Erdogan, y Rodrigo Duterte en Filipinas, entre otros; asimismo en el Magreb y Oriente Medio, “las primaveras árabes” no lograron generar el cambio ansiado por la población y dieron paso a la perpetuación de regímenes dictatoriales como Al Sisi en Egipto, entre otros casos (Álvarez-Ossorio, 2017; Meneses, 2017). Todos ellos forman parte de una tendencia general que se está produciendo a nivel mundial, de recortes de derechos y de involución. Su estrategia política se basa en la polarización y deslegitimación de las instituciones democráticas. Promueven narrativas muy potentes para la movilización social, a menudo centradas en la identidad y en la seguridad, o bien se incluyen conceptos que naturalizan la discriminación o promueven la violencia (Stanley, 2019). Se trata de gobiernos populistas o de un “racismo de franquicia”, que de manera muy inteligente se adapta a las peculiaridades de cada lugar.² Todo ello tiene graves consecuencias para la democracia.

Está emergiendo con fuerza un nacionalismo excluyente, de carácter racista y xenófobo que niega derechos a los que no forman parte de la nación y que tratan de romper los lazos con la globalización. Para ello, se utiliza el mito de la superioridad nacional para movilizar y actuar asociado al concepto de identidad nacional, que se expresa en “El America First” mencionado el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump y replicado después por otros gobiernos. Este planteamiento cuestiona el cosmopolitismo, que está en la base de la noción de ciudadanía global. Asimismo, los llamados valores “patrios” son también una manera de trazar fronteras entre el “nosotros” y “ellos”, asociando a naciones determinadas valores universales que forman parte de un acervo político y social que se ha logrado a lo largo de la historia y que forma parte de las conquistas de la humanidad. Se analiza la realidad, desde un enfoque de darwinismo social, en clave de ganadores y perdedores, y situando los valores de solidaridad y justicia social, como un signo de debilidad propio de los “perdedores”.

Asimismo, se apoyan en una reinterpretación de la historia en la que se reivindica el resarcimiento de agravios ficticios no resueltos, pero que sirven para ensalzar una identidad nacional, que está muy lejos del contexto actual (Stanley, 2019). Y se nutren del “miedo” y de la desconfianza y buscan soluciones sencillas y fáciles que permita el retorno a un pasado “que siempre fue mejor”. Es así, como va ganando peso aquellos discursos que se centran en los asuntos locales y en la defensa del interés nacional, desentendiéndose de los problema

² Véase artículo de Ana González-Paramo (2019) en este anuario.

globales y considerando una amenaza todo aquello que proceda del exterior. Se da una especial relevancia a la inmigración y se criminaliza al inmigrante, responsabilizándolo de la inseguridad y de poner en riesgo la identidad nacional. Es así, como pasan a un segundo plano otras cuestiones, como el cambio climático, la desigualdad o la violencia., etc.

Otro de los rasgos que caracteriza la emergencia de estos nacionalismos excluyentes, es la reivindicación de un conocimiento sencillo y tradicional, considerado cercano al “pueblo” pero de carácter muy simplista y reduccionista, que sirve para rechazar lo “políticamente correcto”. En algunas ocasiones, a esto se añade los discursos profundamente misóginos, que niegan o cuestionan la violencia que sufren las mujeres y consideran que el feminismo es una amenaza a los valores tradicionales en los que se sustenta la familia y la educación.

Por último, estos discursos son difundidos de manera muy eficaz a partir de las redes sociales, que para muchas personas es la fuente principal de información y que se basan en redes de confianza; se tienden a generar bucles cognitivos autoreferenciales, cuyos algoritmos basados en las preferencias de cada usuario potencian estos discursos y los amplifican (Galdon Clavell, 2019; Applebaum, 2019). Todo ello ha sido el caldo de cultivo para la emergencia de los movimientos de ultraderecha, que promueven la polarización y la provocación y que se apoyan en las emociones colectivas de inseguridad y rechazo para movilizar a la sociedad y erosionar la democracia.

Globalización y democracia cosmopolita

La crisis económica, social y ambiental pone de manifiesto los límites de la globalización como modelo universalizable y que cuestiona la propia noción de democracia liberal.

Las nociones de ciudadanía global son muy críticas con aquellas realidades sociales y culturales que segregan a los individuos y los grupos humanos por su categoría de clase, estatus o género, que a su vez se traducen en relaciones sociales de dominación y subordinación. Por ello, tiene una importante dimensión normativa, dado que se trata de ideales, o de un imperativo ético, moral y político, para la reconstrucción de la teoría y la práctica democrática en la era de la globalización. Y es así, como la globalización cosmopolita, que es un modelo que sigue siendo una alternativa posible —aunque no haya logrado materializarse hasta el momento— podría ser una propuesta de referencia hacia un futuro común. Los problemas globales que afectan a la humanidad, sólo podrán enfrentarse a partir de la cooperación internacional.

La noción de ciudadanía va ligada a la pertenencia a una comunidad global y a unos derechos y deberes de dimensión supraestatal

Desde este enfoque se plantea que la desigualdad es el resultado de políticas específicas que favorecen la concentración de la riqueza en las elites y excluyen del bienestar a la mayor parte de la población; por lo tanto estas políticas pueden revertirse, promoviendo políticas fiscales en el plano global (con impuestos a las transacciones financieras) y local, que redistribuyan la riqueza y protejan a los sectores de la sociedad más vulnerables. Asimismo, la transformación del modelo productivo a nivel global, requiere de medidas que ayuden a la creación de nuevos empleos, que protejan a los desempleados y a todas aquellas personas excluidas, a partir de políticas sociales e iniciativas sobre las que se está trabajando desde hace años, como por ejemplo, la “renta básica”. Se trataría de que nadie se quede “atrás” en lenguaje de Naciones Unidas y de la Agenda 2030.

Esto también supone abordar los retos ecosociales, desde el reconocimiento de que ningún país puede afrontar cuestiones como por ejemplo, el calentamiento global, por sí sólo y que se requiere de la cooperación internacional. Por ello, los cosmopolitas proponen una arquitectura institucional, en la que se yuxtaponen distintos niveles de gobierno, a los que se atribuyen distintas competencias soberanas, que definen distintas comunidades políticas o *demos*, con diferentes conjuntos de derechos y deberes que se complementan, y que, en cualquier caso, han de responder a las exigencias establecidas en las convenciones y pactos internacionales de derechos humanos. Es así, como los Estados deberían ser reubicados y rearticulados bajo el arco de un derecho democrático global que supone el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales. Es lo que Ulrich Beck ha llamado el “Estado transnacional cooperativo” (Beck, 2005) para que la acción estatal se complemente con nuevas reglas e instituciones de gobernación supranacional. Con ello, se establecerían los mecanismos adecuados para dar respuesta a la demanda creciente de “bienes públicos globales” —seguridad, protección del medio ambiente y medidas contra el calentamiento global, protección social y reglas laborales, normas comerciales y financieras, seguridad jurídica más allá de las fronteras—, y evitar el impacto negativo derivado de la globalización (Kaul et al, 2001). Esto supondría un impulso al “multilateralismo democrático” orientado a la gobernación democrática cosmopolita, basada en el fortalecimiento y reforma de las organizaciones internacionales, y en marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global (Sanahuja, 2004; Mesa, 2006).

Es así, como la noción de ciudadanía, ligada a un sentimiento de pertenencia a una comunidad global va ligado a unos derechos y deberes que adquieren una dimensión supraestatal. La consecución de una ciudadanía cosmopolita exige en los que se refiere a los derechos políticos, democratizar el “espacio global” y en los que se refiere a los

derechos sociales, dotar a la justicia de una dimensión planetaria. Y por ello, la solidaridad, la lucha contra la pobreza y la desigualdad se sitúan en el centro de las políticas y es una responsabilidad que forma parte de los compromisos internacionales adquiridos por cada gobierno.

También, el estatus de ciudadanía se constituye como un elemento unificador e integrador de la sociedad. No es sólo un estatus que reconoce unos derechos políticos sino también un proceso y una práctica por la que la ciudadanía comparte unos valores y normas de comportamiento que posibilitan la convivencia y les dota de una identidad colectiva, en este caso una identidad colectiva local-global. Por otro lado, el ejercicio de la ciudadanía global se basa en la idea de universalidad, en la que la democracia defiende los mismos derechos para todos los individuos, independientemente de su lugar de nacimiento o su étnia.

El cosmopolitismo acepta la existencia de múltiples identidades que se superponen y, al mismo tiempo, el compromiso de defender la igualdad de todos los seres humanos. Las identidades son dinámicas y han sido definidas de múltiples formas, dado que se construyen a partir de los referentes históricos, de las experiencias personales, del contexto en el que se vive y están determinadas por el espacio y el tiempo.

Mientras muchas personas se consideran ciudadanas cosmopolitas, capaces de expresar sus múltiples identidades, otras se sienten muy atraídas por las identidades etnonacionalistas y políticas que son incompatibles con los principios democráticos. Las personas no tendrían que elegir entre ambas opciones, sino que el ejercicio de la ciudadanía debería incluir esas identidades múltiples, que se complementan entre sí. Se trataría de promover el respeto a la diferencia dentro del respeto de los derechos humanos. Una ciudadanía global respetuosa con la diversidad, en sociedades abiertas con valores cosmopolitas, en la que coexisten identidades múltiples marcadas por el sexo, la clase, el lugar de nacimiento, etc. Se trata de reconocer la unidad en nuestra diversidad, teniendo en cuenta que somos más iguales que diferentes (de Paz 2007: 70).

Es en este marco donde se situaría la educación para la ciudadanía global y la Agenda 2030, como unos objetivos que son el resultado de un gran consenso mundial para abordar los retos globales. Entre ellos, el acceso a la educación se considera como un derecho de las personas, que va orientada a favorecer una mejor comprensión de los problemas globales y a promover la adquisición de competencias y valores orientadas a la solidaridad, la justicia social, el respeto de los

derechos humanos, la paz y la sostenibilidad ambiental. Y que además la educación es una práctica transformadora capaz de generar alternativas y propuestas a los problemas globales.

El dilema que se plantea es si en un contexto de cambio y de incertidumbre, con extraordinarios retos globales se puede optar por respuestas orientadas a la protección de los intereses nacionales, hacia el aislamiento o la construcción de muros que no pueden resolver los problemas globales o tratar de avanzar hacia propuestas cosmopolitas basadas en la expansión de derechos y en la consolidación del multilateralismo. El reto está, por una parte, en como superar los discursos de la polarización y crispación para sustituirlos por el diálogo, la escucha y la argumentación. Como plantea Emcke (2019): Se trata de superar los estereotipos consistentes en falsas dicotomías, que restringen el espacio del debate, que obligan a elegir por fuerza entre opciones mutuamente excluyentes, que en realidad no lo son; de promover : “Un pensamiento que aspira al conocimiento: el pensamiento curioso que se abre a las ideas, las informaciones y los argumentos de los que se puede aprender algo y con los que se puede comprender y descubrir” (Emcke, 2019). Y por otra, como abordar la diversidad cultural, como un factor de enriquecimiento y el progreso, en lugar de cómo un espacio para la confrontación entre mundos culturales distintos, marcados por lo autóctono frente a lo foráneo. Es muy importante potenciar propuestas orientadas a superar los esencialismos identitarios que separan comunidades y marginan al diferente. Estos dilemas suponen un gran reto para una educación para la ciudadanía global, comprometida con la transformación y la justicia social.

La educación es un factor indispensable para que la humanidad pueda conseguir los ideales de paz, libertad y justicia social

La ciudadanía global: un concepto disruptivo en tiempos de involución

La incorporación de la noción de ciudadanía global al ámbito educativo abre oportunidades para buscar soluciones y alternativas a los problemas globales y para reafirmar el papel de la educación como una herramienta de cambio y transformación, orientada a la justicia social y la solidaridad. En un momento de cambio y de gran complejidad, la educación se enfrenta ante el dilema de ser factor de reproducción de los valores dominantes que legitiman el *status quo*, o bien en convertirse en un motor de cambio, que busca transformar la realidad injusta y desigual. Como afirma el *Informe Delors*, la educación es un factor indispensable para que la humanidad pueda conseguir los ideales de paz, libertad y justicia social; representa un medio al servicio del desarrollo humano más auténtico y más armonioso y, por tanto, un medio para hacer retroceder la pobreza, la marginación, la

opresión y la guerra. La educación tiene, pues, una responsabilidad específica en la edificación de un mundo más solidario (Delors, 2017).

El concepto de ciudadanía ha ido evolucionando a lo largo de la historia y se relaciona con el grado de igualdad en una sociedad, con la participación en el poder y el acceso a determinados bienes. Desde la Antigüedad Clásica, la ciudadanía se asentaba sobre un territorio y un conjunto de bienes públicos y privados y sobre un sistema de convivencia que definía las formas de vida. La ciudadanía otorgaba unos derechos y obligaciones y proporcionaba una identidad colectiva.

La ciudadanía hace referencia a cierto estatus del individuo en relación a la comunidad de la que forma parte y con la cual se identifica, reconociéndose como parte de ella. De ahí que se asuman como propios los elementos constitutivos de esa comunidad. Como afirma Adela Cortina (2000), el concepto pleno de ciudadanía integra un estatus legal —un conjunto de derechos—, un estatus moral —un conjunto de responsabilidades— y también una identidad colectiva en la que la persona se siente parte de una colectividad, con la que comparte una cultura y unos valores.

Con la revoluciones francesa y americana, la noción de ciudadanía se vinculó a las idea de República y a la Constitución y está basada en el lugar de nacimiento (*ius solis*). Esto no supuso la igualdad de derechos efectiva, puesto que los esclavos, las mujeres y los no propietarios no alcanzarían los derechos político hasta mucho más tarde.

En el siglo XIX surgieron un conjunto de ideologías nacionalistas que vincularon Estado, nación y “pueblo” al considerar que todos los ciudadanos/as de un Estado pertenecen a una misma nación, y que lo que une a esa ciudadanía es una etnicidad, una lengua, una cultura y un pasado común (*ius sanguinis*).

Estas dos nociones jurídicas de *ius solis* e *ius sanguinis*, que sustentan distintas normas legales sobre naturalización y ciudadanía, ilustran la pervivencia hasta el presente de ambas concepciones de ciudadanía.

Y junto a estas dos nociones, desde el fin de la II Guerra Mundial se ha ido conformando otra noción de ciudadanía, que amplía la comunidad política, que va más allá del lugar de nacimiento y la etnia y que se sustenta en un conjunto de valores universales. Como explica el historiador Keith Lowe en su libro *El miedo a la libertad* (2017), con el fin de la guerra, muchas personas renunciaron a su ciudadanía para mostrar su lealtad con la humanidad en su conjunto y no con un país concreto. Ellos consideraban que la guerra estaba muy ligada al

La ciudadanía para no ser excluyente debe ser progresivamente desnacionalizada, desterritorializada y democratizada y fundarse en la igualdad de derechos

Estado-nación y por lo tanto la mejor forma de prevenirla era acabar con el Estado (Lowe 2017:223). Es así como se crearon centenares de clubes de ciudadanía mundial en Europa, Estados Unidos y África del Norte. Su compromiso con la paz mundial les llevó a luchar contra el nacionalismo y a promover la igualdad entre todas las personas más allá de su nacionalidad, religión, clase social o etnia y se promovió la idea de un gobierno mundial. Se hizo un registro de ciudadanía en el que se inscribieron más de un millón de personas y se fueron creando organizaciones por todo el mundo. Uno de los inspiradores de este movimiento fue el estadounidense, Garry Davis que dedicó su vida a esta causa.

Con el fin de la Guerra Fría y la intensificación de los procesos de globalización y al desdibujarse las fronteras entre lo global y lo local, ha ido adquiriendo peso de nuevo, la noción de ciudadanía global. La creciente interdependencia y la transnacionalización de las interacciones políticas, económicas y sociales y el aumento de la influencia de los medios de comunicación global y de las redes sociales ha modificado la experiencia de las personas y la idea de comunidad política ligada exclusivamente a un territorio concreto y a la idea de Estado-nación. Las personas pueden participar en las diversas comunidades territoriales y políticas que les afectan —local, nacional y supranacional— y por consiguiente, acceder a una variedad de formas de participación política y de ámbitos de ejercicio de la ciudadanía. Aparecen así, redes transnacionales de organizaciones sociales que comparten su preocupación y activismo en torno a problemas globales relacionados con el medio ambiente, la violencia, los derechos humanos, la pobreza o el racismo, entre otros. Estas organizaciones trabajan a escala local y transnacional y tienen conciencia de ser parte de una ciudadanía global comprometida con los problemas de afectan al planeta.

Por ello, la ciudadanía global trasciende las fronteras de los Estados y goza de un alcance internacional. Como afirma Silveira (2000), la ciudadanía para no ser excluyente debe ser progresivamente desnacionalizada, desterritorializada, y democratizada para pasar a fundarse en criterios respetuosos con la dignidad humana, la igualdad de derechos y el respeto por las diferencias” (Silveira 2000: 32). Y esta visión se enmarca dentro de las propuestas de democracia cosmopolita (Held 1997; Beck 2002) que plantean que la personas podrían disfrutar de múltiples ciudadanía —la pertenencia política a las diversas comunidades que las afectan de forma significativa—. Serían ciudadanos y ciudadanas de sus comunidades políticas inmediatas y de las redes regionales y globales que afectan a sus vidas. La comunidad cosmopolita refleja y abarca, los diversos sistemas de poder y autoridad que operan dentro y a través de las fronteras. Los Estados deberían ser reubicados y articulados bajo el arco de derechos democrático global (Held 1997: 278). Habría que concebir los trans-

nacional y cosmopolita como parte integrante de una redefinición de lo nacional y de lo local, que no se contraponen sino una remite a la otra (Beck, 2005:81). Se trata de convertirse en ciudadanos/as del mundo sin perder el vínculo con la comunidad local o nacional, a través de formas de participación política local que se conectan con las reivindicaciones globales de paz, justicia, democracia e igualdad. En definitiva, se tratar de reafirmar, que la persona tiene unos derechos inherentes, que van más allá de las fronteras y que por lo tanto deberían ser garantizados por la comunidad internacional. Se trata de construir un “nosotros y nosotras universal”, en palabras de Marina Garcés (2018), que sea inclusivo y libre de prejuicios.

Y en esta conformación del concepto de ciudadanía global es preciso incorporar la perspectiva de género, y en particular a las mujeres que han estado tradicionalmente excluidas del disfrute de sus derechos. La redefinición de la ciudadanía orientada a la ampliación de derechos no puede ignorar una construcción normativa de lo femenino que restringe los derechos civiles, políticos y sociales de la mitad de la sociedad (Cobo 2008: 46). Para promover una democracia justa e igualitaria y una ciudadanía plena es preciso promover derechos y políticas sociales y económicas de redistribución y de reconocimiento, que reduzcan las desigualdades, especialmente aquellas que tienen causas estructurales y afectan a las mujeres (Cobo 2008: 21). Y para ello se requiere de un marco interpretativo que visibilice los efectos de la discriminación y que incorpore a las mujeres en el ejercicio de la ciudadanía.

Y por último, uno de los mayores obstáculos que se encuentran en el ejercicio de la ciudadanía global, es la inexistencia de marcos de gobernanación supranacionales que permitan la gestión de las interdependencias crecientes derivadas de la globalización y de los problemas globales que se enfrentan. Tampoco existen mecanismos de participación democrática que permitan la gestión y uso de los bienes públicos globales, es decir aquellos como el medio ambiente, el conocimiento o la salud, que pertenecen a toda la humanidad y por lo tanto deben ser protegidos y suministrados de manera colectiva y desde la responsabilidad.

Sin embargo la adopción de la Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015, con 17 objetivos y 169 metas, abre oportunidades y posibilidades de acción, dado que es el resultado de un consenso internacional en torno al desarrollo económico, social y ambiental y la afirmación de la paz y seguridad como un pilar esencial del desarrollo. El carácter universal de la Agenda 2030 y la necesidad de “localizarla” en relación a las capacidades y retos de cada país y cada localidad o territorio abre extraordinarias oportunidades para dar paso a agendas a la vez locales y globales. La idea de universali-

En la conformación de la ciudadanía global es preciso incorporar la perspectiva de género y reducir las desigualdades

dad —entre países y personas— para lograr un futuro más justo, equitativo y sostenible es parte de esta agenda. Y es en este marco, en el que la conformación de una ciudadanía global, construida desde abajo, desde las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil, juegan un papel fundamental para afrontar estos problemas globales, que forman parte de las experiencias locales del día a día. En la medida que los grupos locales forman parte de redes internacionales de organizaciones, son más fuertes y tienen mayor impacto sus propuestas.

Y en este proceso de conformación de la ciudadanía global, la educación juega un papel importante, porque ofrece conocimientos y herramientas para que las personas estén informadas sobre sus derechos, pero además para que tomen conciencia crítica de la situación, de las dinámicas sociales, económicas y políticas que explican por qué esos derechos no se materializan.

La educación para la ciudadanía global y la educación para el desarrollo sostenible: la propuesta de UNESCO

La preocupación por como incorporar a la práctica educativa estos retos globales ha sido uno de los rasgos distintivos de UNESCO. A lo largo de su historia ha ido promoviendo diversas propuestas educativas ligadas a los debates sobre paz, desarrollo sostenible, ciudadanía global y derechos humanos y ha publicado numerosos informes y documentos en los que reafirma su visión de la educación como una práctica transformadora.

En 1974 se publica *la Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales, y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales*, que tuvo una gran trascendencia por su contenido y propuestas. Esta Recomendación instaba de los Estados miembros a promover la educación sobre cuestiones mundiales y se convirtió en un elemento de referencia para las ONG y las organizaciones educativas. Además, dio un notable impulso a la educación para el desarrollo dentro del ámbito formal y se incorporaron a los currículos educativos en Holanda, Bélgica, o Reino Unido, entre otros. Es en esta época en la que se define la educación para el desarrollo, sus contenidos y objetivos. Poco a poco esta propuesta irá incorporando nuevas temáticas relacionadas con la cultura de paz, la sostenibilidad ambiental, el género, hasta llegar a la educación para la ciudadanía global.

También, la educación para una cultura de paz tendrá una especial relevancia en la institución. Ya en la propia Constitución de la UNESCO se señala: “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”. Y el concepto de cultura de paz se irá desarrollando poco a poco, promovido por su Secretario General, Federico Mayor Zaragoza, que durante su mandato (1987-1999) jugó un papel esencial en la elaboración y difusión de las misma. La cultura de paz se refiere a una serie de valores, actitudes y comportamientos, de conductas y de estilos de vida que están basados en el respeto a la vida, a las personas y a su igual dignidad, que rechazan la violencia y previenen los conflictos, a partir de la educación, el diálogo y la cooperación.

La noción de cultura de paz fue utilizada por primera vez, en la Conferencia celebrada en Yamusukro (Costa de Marfil) en julio de 1989. Allí se adoptó la *Declaración sobre la paz en la mente de los hombres*,³ que sería el inicio de una serie de iniciativas internacionales que ayudarían a difundir el concepto y a incorporarlo a la educación. Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*⁴ en 1999, en el que se señalan las medidas que deben adoptarse para el paso de una cultura de guerra a una cultura de paz. En el 2000, se declara el Año Internacional de la Cultura de Paz y UNESCO impulsará múltiples iniciativas educativas para promover la paz.⁵ Se conforma así todo un marco normativo que facilita el impulso de programas educativos en la promoción de una cultura de paz. El compromiso de los Estados se concreta en un conjunto de acciones orientadas a la reforma de los currículos escolares, a promover la investigación sobre programas y métodos, conocer los materiales y recursos existentes y cuando sea necesario adaptarlos a los diferentes grados educativos, en particular a la formación de los docentes. Desde entonces, la cultura de paz se ha ido desarrollando y se ha convertido en un elemento esencial de la práctica educativa.

En 1987 la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (conocida como la Comisión Brundtland) lanzó *el Informe Nuestro Futuro Común* que acuñó el concepto de desarrollo sostenible, un concepto que tendrá una gran influencia también en el ámbito educativo. Este fue definido como: “el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”. Y será adoptado por UNESCO en 1992, como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Rio de Janeiro en la que se aprobó también *la Agenda 21*.

³ 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>

⁴ *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* https://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_y_Programa_de_Acci%C3%B3n_sobre_una_Cultura_de_Paz

⁵ Véase artículo de Mayor (2010) en el *Anuario de CEIPAZ* 2009-2010.

La educación tiene la responsabilidad de incorporar los desafíos y aspiraciones del siglo XXI y de contribuir a un crecimiento sostenible e inclusivo

También en aquel momento, se discutió la posibilidad de crear una *Carta de la Tierra*, y se creó una Comisión independiente que elaboró el texto y se hicieron consultas internacionales. En marzo de 2000 se logró un consenso sobre el documento, que fue dado a conocer formalmente en el Palacio de la Paz de la Haya. Desde entonces, la *Carta de la Tierra* es reconocida como una declaración de consenso global sobre el desarrollo sostenible y es utilizada como un documento de referencia en la Plan de UNESCO de la Década de la Educación para un Desarrollo Sostenible (DESD, 2005-2014). El desarrollo sostenible incluye tres ámbitos de la sostenibilidad —medio ambiente, sociedad y economía— así como también una dimensión subyacente de la cultura. Puesto que el desarrollo sostenible se adecúa a los contextos locales de estos tres ámbitos, adoptarán formas muy variadas en todo el mundo. Los ideales y principios que constituyen la sostenibilidad incluyen conceptos amplios tales como equidad entre las generaciones, equidad de género, paz, tolerancia, reducción de la pobreza, preservación y restauración del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y justicia social.

Durante estos años se logró concienciar sobre la importancia de la educación para el desarrollo sostenible (EDS) y se creó una plataforma internacional que ha influido en las políticas públicas y ha contribuido a la coordinación de los diversos actores y a la puesta en marcha de numerosos proyectos educativos concretos. EDS significa educar para la transformación social con el objetivo de crear sociedades más sostenibles (UNESCO 2012: 36).

La EDS se refiere a los aspectos medioambientales, sociales y económicos del desarrollo sostenible de una manera integrada, equilibrada e integral. Se relaciona asimismo con una *Agenda Global para el Desarrollo Sostenible* planteada en el documento final de la Conferencia Río+20 en la que se aborda la reducción de la pobreza, el cambio climático, la reducción de los riesgos de desastre, la biodiversidad y el consumo y la producción sostenibles, entre otras cuestiones y además responde a especificidades locales y respeta la diversidad cultural.

Asimismo la EDS se reconoce como una parte de la Educación para la Ciudadanía Mundial, que UNESCO promueve como un enfoque complementario. Y así plantea que la Educación para la Ciudadanía Global (ECG) debe dotar de las competencias para un conocimiento sobre las cuestiones mundiales y valores universales como la justicia, la igualdad, la dignidad y el respeto; promover habilidades cognitivas para un pensamiento crítico, sistémico y creativo, desde un enfoque transdisciplinar. Y desarrollar aptitudes sociales como la empatía y la capacidad para abordar los conflictos de manera pacífica, habilidades sociales y de comunicación para establecer redes e interactuar con

personas diversas, así como la capacidad para el trabajo en equipo (UNESCO, 2013).

La Educación para el Desarrollo Sostenible y la Educación para la Ciudadanía Global son dos propuestas educativas complementarias, que ponen el acento en la transformación social, en una educación de calidad y en promover un aprendizaje centrado en los problemas que afectan a la humanidad, entre los que se incluyen la cultura de paz. Esto exige una reorientación de los sistemas educativos y un replanteamiento de la enseñanza y del aprendizaje, que deben incorporar métodos innovadores y participativos, que empoderen al alumnado, que promueva el pensamiento crítico, la comprensión de sistemas complejos, la imaginación de escenarios de futuro y competencias para la toma de decisiones de manera colaborativa y participativa.

Como señala Irina Bokova, Ex Directora General de UNESCO: “Se necesita un cambio fundamental en la forma en que pensamos sobre el rol de la educación en el desarrollo mundial, porque tiene un efecto catalizador en el bienestar de los individuos y el futuro de nuestro planeta... Ahora más que nunca, la educación tiene la responsabilidad de estar a la par de los desafíos y las aspiraciones del siglo XXI y de promover los valores y habilidades que contribuirán a un crecimiento sostenible e inclusivo y a una vida pacífica” (UNESCO 2017: 7).

La Educación para el Desarrollo Sostenible y la Ciudadanía Global han ampliado su acción a partir de la adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el Foro Mundial sobre Educación celebrado en Incheon (República de Corea) en el que participaron más de 1.600 personas de 164 países, además de UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres y el ACNUR se adoptó la *Declaración de Incheon para la Educación en 2030* y en la que se presenta la visión de la educación para los próximos 15 años y se propone un Marco de Acción. Entre los principios en los que se sustenta el programa de acción, destaca la consideración de la educación como un derecho humano fundamental y habilitador. Para hacer realidad este derecho los países deben garantizar un acceso universal e igualitario a una educación y aprendizaje inclusivos y equitativos de calidad que deberán ser gratuitos y obligatorios. En segundo lugar, se considera la educación como un bien público cuyo principal garante es el Estado, que debe promover políticas públicas con la participación de la comunidad educativa (familias, docentes, municipios, sector privado) y establecer normas de calidad. Y en tercer lugar, la educación debe promover la igualdad de género, que garantice el acceso de las niñas y mujeres a los distintos niveles de enseñanza (Declaración de Incheon 2016: 28).

Los sistemas educativos deben ser pertinentes y adaptarse a los retos actuales desde una visión holística y humanista

Asimismo, la *Declaración de Incheón* y sus principios han sido recogidos por el ODS 4 que plantea: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida”. Se señala que la educación es la clave para poder alcanzar los otros ODS, dado que cuando las personas pueden acceder a una educación calidad, pueden escapar del ciclo de la pobreza. Por lo tanto, la educación contribuye a reducir las desigualdades y a lograr la igualdad de género. También facilita el empoderamiento de las personas para que lleven una vida saludable y sostenible y contribuye a sociedades pacíficas, cuando se promueve la tolerancia y la cultura de paz. Asimismo puede ayudar a reducir las desigualdades económicas, tal y como muestran los datos de 114 países en los que ha invertido para ampliar la educación en un año mas, y que ha tenido como resultado la reducción de la desigualdad en 1,4 % porcentual del coeficiente Gini (Naciones Unidas 2016).

Y dentro de las metas que se proponen, la meta 4.7 plantea: “ Para 2030, garantizar que todos los alumnos /as adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios”.

Para ello, los sistemas educativos deben ser pertinentes y adaptarse a los retos actuales desde una visión holística y humanista que considera la educación como un factor inclusivo y crucial para promover la democracia y los derechos humanos y la ciudadanía global. Una educación que facilite el diálogo intercultural y promueva el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística que son vitales para la cohesión social y la justicia (UNESCO 2016: 24) .

La EDS puede contribuir a lograr los ODS por medio de, en primer lugar, el desarrollo de competencias transversales necesarias para abordar los distintos desafíos relacionados con la sostenibilidad, el desarrollo y la paz y para relacionar los ODS entre sí. En segundo lugar, la EDS puede promover el aprendizaje cognitivo, socioemocional y conductual específico para que el alumnado pueda hacer frente a los desafíos particulares de cada ODS pero también para aprender a ver las interconexiones entre ellos (UNESCO 2017: 58). Esto supone ir más allá de los planes de estudio, así como utilizar una pedagogía transformadora orientada a la acción para lograr la justicia social para las generaciones actuales y venideras. Es así como la *Declaración de Incheón* y el *Marco de Acción* constituyen un compromiso para transformar vidas a partir de la educación. Y en un contexto de cambio y de ascenso de la ultra derecha esto será esencial. Como dice Federico Mayor Zaragoza: “La educación es el mejor antídoto del extremismo,

del fanatismo, de la arrogancia, de la intransigencia” (Mayor Zaragoza, 2010: 39).

La educación para la ciudadanía global en un mundo en cambio

Además de la apuesta de UNESCO por promover una educación para la ciudadanía global, esta también es fruto de una larga tradición social y pedagógica de diversos actores educativos, que durante años la han promovido e impulsado a partir de múltiples iniciativas. Las ONGD han jugado un papel muy importante en el desarrollo de programas de educación para la ciudadanía global y han hecho una importante aportación a la consolidación de la educación para la ciudadanía global, en el ámbito formal y no formal, desarrollando programas en los centros educativos, en asociaciones y organizaciones sociales en España (Mesa y Escudero, 2011). Y como resultado de este trabajo, numerosas organizaciones, a partir de las coordinadoras estatales y regionales, plantearon la importancia de que la educación para el desarrollo se incorporara a la cooperación al desarrollo con un papel más relevante. Y es así, como en 2007 la Agencia Española de Cooperación adopta la *Estrategia de Educación para el Desarrollo*, que fue un paso importante para impulsar programas de educación para la ciudadanía global, y para que esta línea de acción se fuera incorporando a los sucesivos planes directores de la cooperación al desarrollo. Como señala la CONGDE: “Se trata de construir una ciudadanía informada, crítica y solidaria, una ciudadanía participativa, cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta a la hora de la toma de decisiones políticas, económicas y sociales. Y considera que es un elemento imprescindible en las políticas y estrategias de los diferentes agentes de cooperación al desarrollo (CONGDE, 2014; CONDORD, 2011). Sin embargo, también es cierto que estos programas se han visto muy afectados, con la reducción presupuestaria que ha sufrido la cooperación al desarrollo española en estos últimos años. Como plantea el *Informe La ayuda en educación a examen* realizado por las organizaciones de Entreculturas, Alboan y Etea (2017), la cooperación española en educación ha reducido un 90% desde 2011 y la educación para la ciudadanía global supone tan sólo un 1,4 % de la AOD (Entreculturas et al, 2017:82), lo que es una cifra totalmente insuficiente para las ambiciones y objetivos previstos en esta propuesta educativa.

En el ámbito europeo, encontramos dos enfoques educativos, además del de ciudadanía global. Por una parte, el del Consejo de Europa y su propuesta de ciudadanía democrática y por otra la “educación global” impulsada por el Global Education Network Europe (GENE),⁶ una red de Ministerios de Educación y Agencias de cooperación al desarrollo.

⁶ Véase la web: <https://gene.eu/about-gene/global-education/>

La educación para la ciudadanía global puede hacer de contrapeso a las tendencias autoritarias y racistas que están emergiendo

En el caso del Consejo de Europa se propone ciudadanía democrática en lugar de ciudadanía global, a partir de la adopción de la *Carta sobre la Educación para la ciudadanía democrática y la educación para los derechos humanos* (CEM/Rec, 2010-7) y es definida como: “la información, las prácticas y las actividades que, además de aportar a los alumnos conocimientos, competencias y comprensión y de desarrollar sus actitudes y su comportamiento, aspiran a darles los medios para ejercer y defender sus derechos y responsabilidades democráticas en la sociedad, para apreciar la diversidad y para jugar un papel activo en la vida democrática, con el fin de promover y proteger la democracia y el Estado de derecho”. Asimismo plantea como la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos están estrechamente ligadas y se refuerzan mutuamente. Un elemento fundamental de la educación para la ciudadanía democrática es “la promoción de la cohesión social, del diálogo intercultural y la conciencia del valor de la diversidad y la igualdad, incluida la igualdad entre hombres y mujeres; para ello es esencial adquirir los conocimientos, las aptitudes personales y sociales y la comprensión que permitan reducir los conflictos, apreciar y comprender mejor las diferencias entre creencias y grupos étnicos, establecer un respeto mutuo por la dignidad humana y los valores compartidos, fomentar el diálogo y promover la no violencia para la resolución de los problemas y los conflictos” (CEM/Rec , 2010-7).

Y por su parte la Global Education Network Europe (GENE) utiliza la noción “Educación Global”, que ha tomado de la Declaración de Maastricht sobre Educación Global en Europa (2002) y la define como: “una educación que abre los ojos y las mentes de las personas a las realidades del mundo y las despierta para crear un mundo de mayor justicia, equidad y derechos humanos para todos. Se entiende que la Educación global abarca la Educación para el Desarrollo, la Educación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sostenibilidad, la Educación para la Paz y la Prevención de Conflictos y la Educación Intercultural; siendo la dimensión global de la Educación para la Ciudadanía ”(O’Loughlin & Wegimont, 2003) tal y como se indica en la *Declaración de Educación Global de Maastricht* redactada con motivo del Congreso Mundial de Educación de organizado por el Centro Norte-Sur del Consejo de Europa en 2002.

Todos estos diversos enfoques educativos, relacionados con la ciudadanía global basados en los ideales de paz, justicia social y sostenibilidad ambiental, comparten el papel relevante que le otorgan a la educación como una poderosa herramienta de transformación social. En un contexto de cambio y de transformación con el ascenso de la ultraderecha como tendencia global, la educación para la ciudadanía global puede ser una de las herramientas que haga de contrapeso a las tendencias autoritarias, racistas y misóginas que están emergien-

do. Los principios en los que se asienta están basados en el reconocimiento de las personas, como sujetos con dignidad, con obligaciones que cumplir y derechos que se pueden exigir y con poder para poder conseguir cambios, frente a cualquier vulneración de los derechos humanos. Una educación que contribuya a promover una ciudadanía activa, que lucha contra la desigualdad a partir de la búsqueda de la redistribución del poder, de las oportunidades y de los recursos (Barahona et al, 2013). Una educación que favorece la toma de conciencia individual y colectiva de la responsabilidad de las personas para contribuir a un mundo más justo y democrático.

Se trata de una educación que favorezca el aprendizaje de estrategias que ayuden a analizar los problemas y necesidades sociales en lo económico, político, social, cultural, tecnológico y ambiental; en el que las personas participen y se comprometan con la comunidad en los diversos ámbitos, desde lo local a lo global (Surian, 2018). Desde el punto de vista cognitivo deberá ofrecer marcos interpretativos para abordar esta realidad compleja y problemática desde los valores de paz y justicia social. Y así, frente a las narrativas binarias, de “un nosotros” frente a un “ellos” que contraponen el bienestar de la ciudadanía de un país, al bienestar del resto de la humanidad; que reafirman identidades etnonacionalistas frente a las identidades múltiples; que justifican la discriminación y niegan los derechos de las personas refugiadas y migrantes, el concepto de ciudadanía global es extraordinariamente poderoso y emancipador, por su carácter universalista y pluricultural. Como plantea Morin: “Hay que enseñar a no oponer lo universal a la patria, sino vincular de manera concéntrica nuestras patrias familiares, regionales y nacionales y integrarlas en el universo concreto de la patria terrenal (Morin 2001:92).

Desde el punto de vista de los procedimientos o metodología se trata de desarrollar un conjunto de acciones centradas en las necesidades del alumnado y orientadas al desarrollo de competencias y habilidades como el pensamiento crítico, la capacidad de ponerse en el lugar del otro (empatía), la capacidad de argumentar, la capacidad de mediación y negociación, la descodificación de imágenes y mensajes, entre otras, utilizando herramientas que estimulen la creatividad, que permitan analizar la realidad desde distintas perspectivas, combinando los aspectos racionales, visuales, emocionales y numéricos, para aprehender esta realidad compleja, llena de matices.

Y desde las estrategias de intervención, la educación como práctica social transformadora está comprometida con la construcción de una sociedad más justa e igualitaria y con la formulación de alternativas, y esto requiere que la práctica educativa supere el marco escolar y tenga en cuenta los espacios educativos no formales y ámbito informales como los medios de comunicación. Y que el ejercicio de la ciu-

dadanía se oriente a lograr una “democracia real “ capaz de dar respuesta a las necesidades de las personas y que se articule a partir de movimientos que propugnan una radical reinención de la democracia a nivel global y local, con nuevas instituciones internacionales que regulen las cuestiones mundiales, así como una profundización de la democracia electoral y la expansión de fórmulas participativas en el plano nacional, regional o local.

Conclusiones

En este artículo se ha hecho una reflexión sobre el papel de la educación en el actual contexto internacional, marcado por profundos cambios y por un proceso de involución. El auge de los movimientos supremacistas de ultraderecha en distintas partes del mundo, como parte de una tendencia global ha resucitado viejos fantasmas y ha dado paso a discursos de odio, a la polarización, al racismo y la xenofobia, a la misoginia, a la insolidaridad y a la criminalización de los movimientos sociales, en un contexto de securitización y rearme sin precedentes desde el fin de la Guerra Fría.

El ejercicio de la ciudadanía debe orientarse a lograr una democracia real capaz de dar respuesta a las necesidades de las personas

En esta situación, la educación para la ciudadanía global se torna no sólo necesaria, sino que resulta ser una propuesta totalmente disruptiva que ofrece alternativas a esta situación. Propone la toma de conciencia de que vivimos en un mundo injusto y desigual, que requiere de cambio urgentes en el ámbito político, económico, social, cultura y medioambiental. Que trata de promover una ciudadanía capaz de movilizarse para promover los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia local-global, la reducción de la desigualdad económica y entre hombres y mujeres, la resolución pacífica de los conflictos y la sostenibilidad ambiental.

La educación para la ciudadanía global se asienta sobre una concepción integral de la educación, que incorpora desde el punto de vista cognitivo una comprensión crítica de los problemas globales y promueve el desarrollo de capacidades y valores basados en la paz, la justicia y la solidaridad. Implica a múltiples actores y se lleva a cabo su acción en el ámbito local e internacional. Con la adopción de la Agenda 2030 y la definición del ODS 4 sobre educación, se abren nuevas oportunidades de acción en el ámbito multilateral y local, que son imprescindibles para el momento actual.

Entre las críticas que se hacen a la educación para ciudadanía global se señala que sus objetivos son muy amplios y fundamentalmente declarativos, pero que son difícilmente alcanzables. También que se sobreestima el poder de la educación y su capacidad de influencia para transformar la realidad, lo que puede llevar a generar un senti-

miento de impotencia. La educación para poder promover la acción política necesita contar con los recursos económicos que la hagan efectiva y que contribuyan al cambio social. Y por último, la educación debería abordar como empoderar a los actores que son sujetos de explotación, para que sus voces sean escuchadas, y para que formen parte de la toma de decisiones en el ámbito global. (Eis y Moulin Doos, 2017: 56).

En resumen, la educación para la ciudadanía global se convierte en palabras de Gimeno Sacristán, una forma de “educar para la vida”, que ofrece un conocimiento aplicado capaz de traducirse en acciones y que sirva para entender el mundo global-local (Gimeno, 2005: 15).

Referencias bibliográficas

Aguado, Guillermo (Coord) (2011) *Educación para el desarrollo y la ciudadanía global (EpDCG). Guía para su integración en centros educativos*. Madrid: Intered (ed.). Disponible en: http://redciudadaniaglobal.org/wp-content/uploads/2011/11/publicacion-EpDCG_vFinal.pdf

Alvarez-Ossorio, Ignacio (2017), “El impacto regional del conflicto sirio en Oriente Medio” en Mesa, Manuela (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Appelbaum, Anne (2019), “Qué hay detrás de Vox?. Polarización, tecnología y una red global” en *Washington Post*, 3 de mayo 2019.

Appiah, Kwame Anthony (2008) “Llegó la hora del cosmopolitismo” en *El País*, 10 de enero 2008.

Archibugi, D. / Held, D. (Eds.) (1995). *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity.

Barahona, Rodrigo et al (2013), *Centros educativos transformadores. Ciudadanía global y transformación social*. Barcelona: Oxfam. Disponible en: http://www.kaidara.org/upload/263/CET_ES.pdf

Bartolome Pina, M. (coord.) (2002) *Identidad y ciudadanía. Un reto a la educación intercultural*. Madrid: Narcea.

Beck, Ulrich (2005) *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.

Boni, Alejandra y León, Raquel (2013), “Educación para la ciudadanía global: una estrategia imprescindible para la justicia social” en *La realidad de la Ayuda 2012*. Barcelona: Oxfam.

Cabrera Rodriguez, Flor (2002) “Hacia una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural” en Bartolomé Pina, M. (coord.) *Identidad y ciudadanía*. Madrid: Narcea.

Celorio, Gema y López de Munain, Alicia (coords) *Educación para la ciudadanía global. Estrategias para la acción educativa*. Vitoria: Hegoa.

Cobo, Rosa (2008). *Educación en la ciudadanía. Perspectivas feministas*. Madrid: Libros de la Catarata.

CONGDE (2014), *Posicionamiento sobre la importancia de la educación para el desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de una ciudadanía global*. Madrid: CONGDE. Mimeo. Disponible en: https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2016/04/EpD_Posicionamiento_Ciudadan%C3%ADa_Global_aproba-do_.pdf

CONCORD (2011), *Development needs citizens*. Belgica: CONCORD y DEEEP.

Cortina, Adela (2000). *Ciudadanos de mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.

Delors, Jacques (1997) *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*. Paris. UNESCO.

De Paz, Desiderio (2007), *Escuelas y educación para la ciudadanía global. Una Mirada transformadora*. Barcelona: Intermon.Oxfam

Delval, J. (2006). *Hacia una escuela ciudadana*. Madrid: Morata.

Eis, A. et al. (2016). "Frankfurt Declaration. For a Critical Emancipatory Political Education" en *Journal of Social Science Education*, 15(1), 74-75.

Eis, A y Moulin Doos, C. (2017), "Cosmopolitan citizen education: Realistic political Program or Program to Disillusioned Powerlessness? A Plea for a Critical Power Perspective within Global Citizenship Education", en *Journal of Social Science Education* 16(4). 49-59. DOI: 10.4119/UNIBI/jsee-v16-i4-1639.

Emcke, Carolin (2019), "Falsas dicotomías" en *El País*, 3 de mayo 2019.

Entreculturas et al. (2017), *La ayuda en educación a examen. Balances y retos de la cooperación española en el marco de la agenda 2030*. Alboan, ETEA y Entreculturas.

European Commission/EACEA/Eurydice. (2017). *Citizenship Education at School in Europe - 2017.Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fernández de Castro, Pedro y González-Paramo, Ana (dir), *La franquicia antimigración. Como se expande el populismo xenófobo en Europa*. Madrid: Fundación porCausa. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1QFNPluaNeuGucuXUetoZYWMwKdRcN6gF/view>

Galiero, Marco (ed.) (2009) *Educación para una ciudadanía global. Construir un mundo justo desde la escuela*. Barcelona : Intermón Oxfam.

Galdón Clavell, Gemma (2019), "Los partidos quieren tus datos" en *El País*, 24 de marzo.

Garbutcheon, Michael et al. (1997), "Processes of globalisation an (re)new(ed) emphases for global education", en *Development Education Journal* nº7, pp.31-33.

Gentili, Pablo (1995) *Pedagogia da exclusao. Crítica ao neoliberalismo em educacao*. Brasil: Editora Vozes.

Gimeno Sacristan, J. (2003). "Volver a leer la educación desde la ciudadanía". En Martínez Bonafé, J. (coord.) *Ciudadanía, poder y educación*. Barcelona: Graó.

Gimeno Sacristan, J. (2005), *La educación que aún es posible*. Madrid: Morata.

Held, David (1997), *La democracia y el orden global*, Barcelona: Paidós.

Kaul, Inge et al (2001), *Bienes Públicos Globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. México: Oxford University Press.

Lowe, Keith (2017), *El miedo y la libertad. Cómo nos cambió la Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Galaxia Gutenberg.

Magallón, Raúl (2019), *Un faking news. Como combatir la desinformación*. Madrid: Piramide.

Martinez Guzmán, Vicent (1999) "Globalización, seguridad y cosmopolitismo" en *Papeles sobre cuestiones internacionales*, Invierno 1999-2000. Madrid: FUHEM.

Miralles, Nora (2019), *Género y políticas de inseguridad. Una mirada feminista a los impactos de la militarización de Occidente. Informe 36*. Barcelona: Centro Delás.

Mayor Zaragoza, Federico (2010), "Balance de una década de Cultura de Paz: retos y desafíos para el futuro" en Mesa, Manuela (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2010-2011*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Meneses, Rosa (2017), "Seguridad en el Mediterráneo. Focos de tensión: terrorismo, guerra y crisis de refugiados" en Mesa, Manuela (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Mesa, Manuela (2006), "Globalización, ciudadanía y derechos: la ciudad multicultural" en *Papeles sobre cuestiones internacionales* nº95. Madrid: FUHEM-CIP.

Mesa, Manuela y Escudero, Jose (2011), *Diagnóstico de la educación para el desarrollo en España*. Madrid: CEIPAZ.

Miro, Frances (2019) *Entrevista a Marina Garces*. Diario.es, 18 de febrero.

Morin, Edgar (1999) *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Paris: UNESCO.

NECE – Networking European Citizenship Education (Ed.) (2013). Four scenarios on the Future of Citizenship in Europe 2030. The Hague/Amstelveen. Disponible en: www.bpb.de/veranstaltungen/netzwerke/nece/165582/scenario-workshop-for-the-nece-conference-2013

Naciones Unidas (2016), Why it matters. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/4_Spanish_Why_it_Matters.pdf

Novo, Maria (2017), "El papel de arte y de la educación. Cambiar en tiempos de incertidumbre" en *S.m.a.r.t Caminos hacia la sostenibilidad*. Madrid: Acciona. Disponible en: https://librosostenibilidad.files.wordpress.com/2017/12/smart_acciona_es.pdf

O'Loughlin, E., Wegimont, L. (2003). *Global education in Europe to 2015. Strategy, policies and perspectives*. Paper presented at the Outcomes and Papers of the Europe-Wide Global Education Congress, Maastricht, The Netherlands, 15th – 17th November 2002, Lisbon: North South Centre of the Council of Europe. Disponible en: www.coe.int/t/dg4/nscentre/Resources/Publications/GE_Maastricht_Nov2002.pdf

Osler, Audrey (2009) "Citizenship education, democracy and racial justice 10 year on" en *Race Equality Teaching*. Londres: Trentham Books.

Oxfam (2019), *Bienestar público o beneficio privado*. Oxfam.

Prats, Fernando et al (2017), *La gran encrucijada*. Madrid: Libros en acción.

Rawls, J. (2017) *La teoría de la Justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Sampedro, Victor (2018) *Dietética digital. Para adelgazar al gran hermano*. Barcelona: Icaria.

Sanahuja, Jose Antonio (2018) "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina " en Serbin, Andres (coord.) *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Buenos Aires /Barcelona: Icaria editorial. Pp. 37-68.

Sanahuja, Jose Antonio (2004), "Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la era de la globalización" en *Papeles sobre cuestiones internacionales*, otoño 2004, nº87. Pp.35-41.

Silveira Gorki, Hector (2000) "La vida en común en sociedades multiculturales. Aportaciones para un debate" en *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid: Trotta. pp.11-46.

Sousa Santos, Boaventura (2011) "Epistemologías del Sur" en *Utopía y Praxis Latinoamericana* / Año 16. Nº 54 (Julio-Septiembre) Pp. 17 - 39. Disponible en: file:///Users/user/Desktop/EpistemologiasDelSur_Utopia%20y%20Praxis%20Latinoamericana_2011.pdf

Stanley, Jason (2019), "Our increasingly Facist Public Discourse" en Project Syndicate, 25 de enero.

Surian, Alessio (2018) "Mapping Global Education Discourses: A selected Literature Review" en GENE. *Innovation, values and policies in global education*. Eslovaquia: GENE.

UNESCO (2012) *Educación para el Desarrollo Sostenible. Libro de consulta*. Paris: UNESCO.

UNESCO (2013) Educación para la ciudadanía mundial: una perspectiva emergente. Disponible en: https://comisionunesco.mec.gub.uy/innovaportal/file/44029/1/educacion_para_la_ciudadania_mundial_una_perspectiva_emergente.pdf

UNESCO (2014) *Roadmap for the Implementing the Global Action Programme on Education for Sustainable Development*. Paris: UNESCO.

UNESCO (2016) *Declaración de Incheon y Marco de Acción Educación 2030* (<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656s.pdf>)

UNESCO (2017) *Educación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos de aprendizaje*. Paris: UNESCO.

UNESCO (2017) *Desglosar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Guía. Educación 2030*. UNESCO.

VV.AA.(2002) *Cinco ciudadanías para una nueva educación*. Barcelona: Grao.

Un cambio pronunciado de tendencias política en Latinoamérica

Francisco Rojas Aravena

Rector de la Universidad para la Paz



Los procesos electorales están en el centro del desarrollo democrático en América Latina y se observa un cambio de tendencia que afecta a la gobernabilidad democrática de la región. En el segundo semestre de 2018, continuando con el ciclo electoral latinoamericano se celebraron elecciones en los dos mayores países de la región: México y Brasil. Le siguieron la elección presidencial en El Salvador, el referéndum constitucional en Cuba y luego las elecciones locales en Ecuador, en el primer trimestre de 2019. El referéndum en Belice fue aplazado porque la Corte Suprema de Justicia acogió un recurso de amparo sobre su realización. En este artículo se hace un análisis de los procesos electorales, los resultados y las principales tendencias, que se caracterizan por visiones neoliberales en lo económico y conservadoras en lo político y por un cambio en la política regional.

La elección de Manuel Lopez Obrador

El triunfo de Manuel Lopez Obrador (AMLO) en México fue abrumador. Obtuvo una ventaja de más del 30% sobre Ricardo Anaya. El candidato del PRI solo alcanzó un 16.41%. La participación electoral fue de un 64,42%. El desplome de los partidos tradicionales, que han gobernado México, es significativo. La sociedad exigía un cambio y este se materializó en el proceso electoral presidencial y parlamentario.

Elecciones Presidenciales		
Candidato	Coalición	Votos obtenidos
Manuel López Obrador	Juntos Haremos Historia	53,19%
Ricardo Anaya	Por México al Frente	22,27%
Jose Antonio Meade	Todos por México	16,41%
Jaime Rodríguez	Independiente	5,23%
Margarita Zavala	Independiente	0,05%

Los procesos electorales están en el centro del desarrollo democrático en América Latina y el cambio de tendencia afecta a la gobernabilidad democrática

El contexto del país durante el período electoral estuvo marcado por graves denuncias de corrupción y altos grados de violencia. En relación a la corrupción, en la encuesta del Latinobarómetro 2018, los y las mexicanas señalaban había subido en más de un 74%, en el último año. México se ubica en la parte más baja de la escala de Transparencia Internacional, en lugar 135 de 179 del *ranking*. Y sobre la violencia, se constata los altos grados que alcanza el país, con una tasa de 22,5 por 100.000 habitantes. Esta violencia se expresó en 110 candidatos electorales asesinados. De igual forma se destaca, que 15 de las ciudades más violentas del mundo, se encuentran en México y de ellas cuatro se ubican en las cinco primeras posiciones: Tijuana, Acapulco, Ciudad Victoria, y Ciudad Juárez. México tiene cifras de muertes violentas propias de un país en guerra: 252.538 desde 2006, tal y como señaló Michele Bachelet en su reciente visita a México. En el primer trimestre del ejercicio presidencial de AMLO la violencia se incrementó en al menos un 10% en México.

Los resultados parlamentarios le otorgaron una mayoría absoluta a Morena, el partido/movimiento que llevó a la presidencia a AMLO. El PRI alcanzó solo un 11% de los escaños. Por su parte, la coalición del PAN recogió un 25% de los representantes. Esta mayoría de la alianza política de gobierno facilitará la aprobación de las leyes que promueva el Presidente.

Las principales preocupaciones ciudadanas están focalizadas en la delincuencia, la corrupción, la situación política y la situación económica. En especial si se recuerda que en el país hay un 50.6% de pobreza y de este un 17.5% de pobreza extrema (CEPAL, 2018).

Una de las primeras medidas del presidente fue aprobar la ley que crea la Guardia Nacional, con el fin de dar respuesta a los graves problemas de violencia. Esta ley y la visión del rol de una guardia nacional en materias de seguridad ha suscitado un gran debate político y con la sociedad civil, en especial por tener dirección militar y no civil.

Congreso		
Partido	Diputados	Senadores
MORENA	255	59
PAN	79	24
PRI	47	14
PES	30	5
PT	28	6
MC	28	7
PRD	20	5
PVEM	11	6
SP	2	0
SGP	0	1
TOTAL	500	127

No es fácil establecer con claridad una definición política del nuevo presidente de México. La prensa internacional lo ubica como un presidente de “izquierda”. Otros señalan que es un populista de izquierda. En el movimiento Morena hay diferentes fracciones algunas de ellas con posiciones radicales. No obstante, el presidente con un estilo nuevo, ha logrado mantener una alta popularidad en los primeros meses de gobierno. La oposición tiene poco peso y carencia de liderazgos efectivos. Los grandes medios de comunicación no están satisfechos con las conferencias de prensa diarias del Presidente, efectuadas a tempranas horas. Señalan que están llenas de “otros” medios y que no hay posibilidades de repreguntar.

Un aspecto singular que está marcando el inicio de su presidencia es el referido a la política exterior. Ha señalado como la prescindencia y la “no intromisión” en asuntos internos de otros países es un eje central; de allí que no se pronuncia sobre procesos en otras naciones. En este ámbito ha evitado toda controversia con el presidente

Trump, incluso cuando éste amenaza con el cierre de la frontera. Y cuando éste reitera la necesidad de construcción del muro, AMLO señala que esta en su derecho de hacerlo en su territorio.

Un tema de especial preocupación, que genera gran presión estadounidense, y que está obligando a tomar acciones de contención son las caravanas de migrantes en el Triángulo Norte centroamericano (Guatemala, Honduras, El Salvador) que buscan llegar a los Estados Unidos. La nueva política exterior mexicana se ha alejado de la política internacional de la inmensa mayoría de los países de América Latina, en particular en relación con la crisis en Venezuela. México no es parte del Grupo de Lima y no suscribe los documentos del Grupo de Contacto, en el que participa la Unión Europea y algunos países de la región. En este ámbito no firmó la última declaración del 28 de marzo de 2019. En esta se propugna por una solución política, pacífica, democrática y entre los venezolanos y se excluye el uso de la fuerza y se promueven elecciones libres. A la vez, dicha declaración reitera la grave preocupación por la crisis humanitaria y condena las medidas contra el presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó. México forma parte del Grupo de Montevideo, junto con Uruguay y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Las elecciones en Brasil se produjeron en un clima de polarización y en medio de una grave crisis política, económica, social y cultural

Elecciones en Brasil

El nuevo presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, es un exmilitar con una prolongada carrera parlamentaria de casi tres décadas. Ha sido Diputado Federal desde 1992. Sin embargo, su campaña fue realizada desde la *antipolítica* y la polarización, como un *outsider*. Se impuso en primera vuelta con el 46,03% de los sufragios. En la segunda ronda electoral alcanzó el 55,1% de los votos. Logró una ventaja en el balotaje de 10% sobre Fernando Haddad, del Partido de los Trabajadores (PT). Este fue el candidato que debió sustituir a Ignacio Lula da Silva, al ser inhabilitado para participar en la contienda electoral, al ser ratificada –en segunda instancia– su condena a prisión por 12 años. Sin embargo, los resultados parlamentarios no fueron favorables a la colación de Jair Bolsonaro. El resultado de las elecciones se caracterizó por la alta fragmentación, lo que dificulta enormemente la toma de decisiones. La participación electoral fue de un 78,7% de los electores.

La elección fue efectuada en una sociedad altamente polarizada, en medio de la más grave crisis política, económica, social y cultural de Brasil desde el retorno a la democracia. La campaña de Jair Bolsonaro estuvo centrada en las redes sociales y particularmente por medio de mensajes de *whatsapp*, muchos de ellos con noticias abiertamente falsas. Desarrolló un discurso excluyente e incitador de violencia, así

como un mensaje antidemocrático y apologético de la dictadura militar y discriminador de los derechos conquistados por las mujeres.

La grave corrupción que permea al conjunto del sistema político brasileño cerraba las opciones entre el cansancio y el hastío con el Partido de los Trabajadores y la elección de un candidato de extrema derecha que promete terminar con la corrupción, de la que acusa al “socialismo del Partido de los Trabajadores”.

Brasil: resultados elección presidencial			
Candidato	Partido	Resultado	Segunda Ronda
Bolsonaro	PSL	46,03	55,1
Haddad	PT	29,28	44,9
Gomes	PDT	12,47	-
Alckmin	PSDB	4,76	-
Amoedo	Novo	2,5	-
Daciolo	PATRI	1,26	-
Mirelles	MDB	1,2	-
Marina Silva	REDE	1	-
Dias	PODE	0,8	-
Boulos	PSOL	0,58	-
Lúcia	PSTU	0,05	-
Eymael	DC	0,04	-
Goulart Filho	PPL	0,03	-

La base electoral de Jair Bolsonaro son las clases altas y el apoyo de los grandes medios y cadenas de comunicación, además de los movimientos religiosos evangélicos. Las encuestas señalaron que quienes apoyan a Jair Bolsonaro fueron (eran) hombres, blancos, jóvenes, de religión cristiana y con educación secundaria. Su discurso nacionalista, polarizante, antipolítico, misógino, racista y religioso refleja dicha base electoral. De allí que su lema de campaña fue “Brasil encima de todo, Dios encima de todos”.

Para comprender el descontento de la sociedad brasileña, que les llevó a elegir un candidato que pone a prueba la institucionalidad republicana y democrática del país, es preciso analizar el contexto y los procesos en los que se enmarcaron las elecciones presidenciales. Este estuvo marcado por la prisión de Lula y el largo período del PT en el gobierno, la corrupción, la crisis económica y la alta violencia.

Las filtraciones a la prensa y las noticias falsas fueron parte esencial de la campaña electoral

Mas allá del largo período de gestión gubernamental en manos del Partido de los Trabajadores, la prisión de Lula fue un factor decisivo en los resultados electorales, durante la campaña electoral y a pesar de estar en la cárcel. Luis Ignacio Lula da Silva era el favorito en las encuestas. Sin embargo, al haber sido condenado por dos instancias procesales, por casos de corrupción, su candidatura no fue aceptada bajo la *Ley Ficha Limpia*, —promulgada por su gobierno— la cual prohíbe la candidatura de personas con condenas ratificadas. Sectores sociales y políticos calificaron esta medida como un juicio político, una condena sin pruebas y un cúmulo de vicios procesales. Las “filtraciones” a la prensa y las noticias falsas fueron parte esencial de la campaña electoral en este período.

Los temas de corrupción, que llevan ya tres quinquenios de investigaciones y acciones judiciales referidos a *Mensalão*. Este se relaciona con pagos a legisladores para lograr mayorías en el Congreso y que involucra a importantes dirigentes del PT, que cumplían funciones gubernamentales. Junto a lo anterior, se destaca el llamado *Lava Jato*, un escándalo de corrupción principalmente en Petrobras. De allí provenía el dinero para el pago de favores parlamentarios. Nuevamente los principales implicados fueron funcionarios del Partido de los Trabajadores. El *impeachment* a la presidenta Dilma Rousseff, durante su segundo mandato —y cuarto gobierno consecutivo del PT—, logró destituir la, acusada de maniobras fiscales irresponsables, sin que eso significara haber incurrido en actos de corrupción. Como consecuencia asumió la presidencia el vice-presidente Michel Temer, del PMDB, que está hoy en con prisión preventiva acusado de corrupción. Al asumir la presidencia Michel Temer se produjo un cambio profundo en la orientación económica y política del país, y completamente opuesto a las que había promovido el PT. Es así, como se produjo un proceso de reprivatización, enmarcado claramente en una tendencia política a la derecha y opuesta a las políticas del gobierno de Lula.

En el *ranking* de Transparencia Internacional de 2018, Brasil se sitúa en el lugar 96 de 179. Y según el Latinobarómetro 2018, el 73% de las y los brasileños consideraron que la corrupción aumentó. La expansión de la corrupción de empresas de Brasil en la región quedó en evidencia con las acciones desarrolladas por Odebrecht. Estas implicaron la destitución del presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczynski, y las acusaciones por corrupción de otros tres expresidentes de peruanos. Las intervenciones de Odebrecht marcan el paisaje político latinoamericano con la intervención en procesos electorales —directamente o por la empresa OAS— en Chile, Colombia, El Salvador, Ecuador, República Dominicana y Panamá, entre otras; así como los sobornos para el logro de obras públicas en una decena de países de la región y de Africa.

La crisis económica y social se ha prolongado afectando de manera profunda a Brasil. Este es uno de los países más desiguales de la región latinoamericana. Esto no solo se refleja en el contraste entre los niveles de pobreza y la concentración de riqueza, sino también en la exclusión de grupos vulnerables, como evidencia la discriminación y criminalización de la población afrodescendiente, el alto número de femicidios y la usurpación de las tierras indígenas. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza en Brasil alcanza al 20% y la pobreza extrema a 5,5%.

Aunado a lo anterior, Brasil vive una epidemia profunda y creciente de violencia. De las 50 ciudades más violentas del mundo, 14 están en Brasil. Esto se debe al alto número de homicidios reportados, que alcanzan la tasa de 29,7 por cada 100.000 habitantes. Este fenómeno conlleva a un aumento y una creciente demanda de seguridad. Como candidato presidencial Jair Bolsonaro sufrió un atentado de una persona desquiciada, que lo llevó a decir después, que Dios le habría asignado una misión. La política propuesta y aplicada desde el inicio de su mandato por Jair Bolsonaro ha sido la de “mano dura”, permitir el “gatillo fácil” y posibilitar un fácil acceso a las armas. Esto más allá de que la presencia de las Fuerzas Armadas en las *favelas* no ha dado los resultados esperados.

La democracia no ha conseguido dar respuestas satisfactorias a las demandas ciudadanas, sino por el contrario, su legitimidad se han visto socavadas por la corrupción y la creciente desigualdad. El grado de insatisfacción con la democracia en el caso de Brasil alcanza a un 91%, solo un 9% dice encontrarse satisfecho con la democracia, de acuerdo con el Latinobarómetro.

La elección parlamentaria mostró un alto grado de fragmentación y dispersión que dificultará la labor gubernamental. Los apoyos surgen de la bancada parlamentaria definida como la del “Buey, la Bala y la Biblia”, que refleja los apoyos de los terratenientes, los militares y la “mano dura” y los sectores evangélicos. Las dificultades en proyectos de ley, como el referido a las pensiones, expresan los problemas que enfrenta el gobierno, en un sistema acostumbrado a las dadas y la compra de votos para apoyar diferentes proyectos.

La elección parlamentaria mostró un alto grado de fragmentación y dispersión que dificultará la labor gubernamental

Resultados Parlamentarios 2018		
Partido	Diputados	Senadores
PT	56	6
PSL	52	4
PP	37	6
MDB	34	12
PSD	34	6
PR	33	2
PSB	32	5
PRB	30	1
PSDB	29	8
DEM	29	7
PDT	28	6
SD	13	1
PODE	11	1
PSOL	10	-
PTB	10	4
PCdoB	9	-
PPS	8	2
PROS	8	1
NOVO	8	-
PSC	8	1
AVANTE	7	-
PHS	6	2
Patriota	5	-
PV	4	-
PRP	4	1
PMN	3	-
PTC	2	-
PPL	1	-
REDE	1	5
DC	1	-

En el gabinete y en los altos cargos gubernamentales nombrados por Jair Bolsonaro tienen un fuerte peso en el estamento militar, más allá del vicepresidente General Hamilton Mourao. Esto refleja un gabinete civil militar, con un completo desequilibrio de género. El respaldo al presidente después de las elecciones ha bajado rápidamente.

En relación a Venezuela, su política si bien esta claramente en contra de régimen de Maduro, y reconoce a Juan Guaidó, ha sido cuidadosa. Brasil es parte del Grupo de Lima pero no participó en las acciones de Cúcuta, donde sí estuvieron los presidentes de Colombia, Chile y Paraguay, el Secretario General de la OEA y el vicepresidente de EEUU. Después de la entrevista en la Casa Blanca con el presidente Trump señaló, en relación con Venezuela, que Brasil no está por el uso de fuerza militar.

La elección de Jair Bolsonaro termina por configurar el nuevo mapa político de Suramérica, donde las principales economías han tenido un viraje ideológico hacia la derecha y esto ha impactado en las instituciones de integración regional. Esto se ha manifestado en la denuncia del Tratado la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), por parte de seis países Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay. Se ha alegado para ello, su exceso de ideologismo, además de la carencia de liderazgo. Estos países se han unido también para crear una nueva institución de integración más acorde a sus nuevos valores ideológicos: el Foro para el Progreso y Desarrollo de América Latina (Prosur).¹ Este deberá superar su propio ideologismo, lograr la plena inclusión de los Estados de la región y establecer reglas que permitan alcanzar acuerdos sustentables.

La elección presidencial en El Salvador

Un cambio significativo se produjo en las elecciones de El Salvador. Nayib Bukele triunfó con mayoría absoluta frente a los dos partidos tradicionales que se han sucedido en el gobierno, en la etapa postconflicto y firma de los Acuerdos de Paz en 1992. Es un cambio sobre los partidos del FMLN y ARENA que han regido la política nacional salvadoreña. La elección de Nayib Bukele rompió con el bipartidismo imperante en el país desde la redemocratización y la firma de los Acuerdos de Paz. El triunfo electoral en primera vuelta marca de manera clara el nuevo sello frente al desgaste de la política tradicional.

Los salvadoreños eligieron un presidente joven, pragmático, cuya experiencia política está dada por su acción municipal. A sus 37 años se constituye como el presidente más joven de la región latinoamericana —lo que también se manifestó en la elección en Costa Rica—.

Por otro lado, su triunfo, también, es un reflejo de los mismos rasgos político-electorales que se producen en el resto de la región. Bukele triunfó con la *anti-política*, fue un candidato *anti-sistema* cuyo discurs-

¹ Véase el artículo de Jose Antonio Sanahuja en este anuario.

so caló más por sus críticas a los partidos políticos tradicionales y al *statu quo*, que por el desarrollo de sus propuestas y su programa. El uso de las redes sociales fue esencial en el triunfo, al igual que en el caso de Brasil.

Así también, de manera similar al resto de la región, las denuncias de corrupción fueron un eje central de su campaña. En el índice de Transparencia Internacional, El Salvador se ubica en el lugar 112 de 179 países. Y de acuerdo con el Latinobarómetro, el 58% de las y los salvadoreños consideran que la corrupción aumentó en el último año.

La violencia y las pandillas ocupan un lugar prioritario en la sociedad salvadoreña. La tasa de homicidios del país es de 60 por cada 100.000 habitantes. No obstante, esta elevada cifra muestra una tendencia a la baja. Solo la ciudad de San Salvador se ubica entre las 50 ciudades más violentas del planeta.

Al igual que en otras elecciones de la región, la disminuida representación parlamentaria augura un gobierno con dificultades de gobernabilidad. Nayib Bukele, es disidente del FMLN, quien lo expulsó de sus filas. La acusación de que agravio a una concejala no encontró eco en la justicia. Bukele señaló que fue una maniobra política para evitar su candidatura. El levantó su aspiración presidencial por medio del partido GANA, de centroderecha, un vehículo para sus propias aspiraciones políticas, luego de que a su partido *Nuevas Ideas* se le negara la inscripción por no cumplir a tiempo con los requisitos necesarios.

Cabe destacar que GANA, en las elecciones parlamentarias del año anterior no contaba con el apoyo de Bukele, logró únicamente 10 escaños en el Congreso, lo que representa un 12% del total. Esto obliga al presidente Bukele a tener que negociar con fracciones partidarias para aprobar leyes, en un contexto complejo, en el cual Estados Unidos —como respuesta a las caravanas migratorias—ha cortado la ayuda a los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala). Ello generará una mayor presión migratoria, en vez de disminuirla.

La violencia y las pandillas ocupan un lugar prioritario en la sociedad salvadoreña

Elecciones presidenciales en El Salvador		
Candidato	Partido	Votos obtenidos
Nayib Bukele	GANA	53,10%
Carlos Calleja	ARENA	31,72%
Hugo Martínez	FMLN	14,40%
Josué Alvarado	VAMOS	0,76%

Referéndum Constitucional en Cuba

Los cubanos han votado por una nueva Constitución Política que sustituirá a la de 1976. Mas de seis millones y medio de cubanos fueron a votar. El nuevo texto, fue aprobado por un 86,8% de los electores, lo que ratifica el socialismo como el sistema político económico y social en Cuba. A la vez, muestra el apoyo al nuevo presidente Miguel Díaz-Canel.

La nueva Carta Magna ratifica el carácter socialista del Estado, aunque abre espacio al mercado, la propiedad privada y permite la inversión extranjera, en ambos casos con un estricto control del Estado. Además, reitera al Partido Comunista como la única fuerza política permitida y restablece el cargo de Presidente de la República por un período de cinco años y crea el cargo de Primer Ministro.

La campaña tuvo una sola perspectiva, la del *sí*. Todas las otras opciones el *no*, por la abstención fueron prohibidas y reprimidas, incluida la oposición desarrollada por la Iglesia católica.

El 86% aprobó la Constitución, el 4% prefirió votar nulo o blanco. Un 9% votó por el *no*, poco mas de 700 mil cubanos. La abstención refleja cifras históricas y es el inicio de un cambio de ciclo que deberá hacer efectivo y profundizar las reformas establecidas y anunciadas por Raúl Castro. Esto se produce en un nuevo período de grandes restricciones y con presiones renovadas por parte de la administración Trump.

¿Ratifica usted la nueva Constitución de la República?	
Sí	86,8%
No	9.0%
Nulos y Blancos	4,1%
Abstencionismo	15,6%

Elecciones locales en Ecuador

Las elecciones locales celebradas el 24 marzo de 2019 en Ecuador, mostraron la alta fragmentación del sistema político ecuatoriano. Participaron en ellas 278 agrupaciones políticas (partidos y movimientos). La inscripción electoral de partidos es relativamente sencilla. Se eligieron 5.675 autoridades locales y sus suplentes. Para ocupar esos cargos se presentaron más de 82.000 candidatos. En la elección anterior solo aspiraron a algún cargo 24.000 personas. A la vez se eligie-

Ecuador es uno de los países con una de las tasas de homicidios más bajas en la región

ron, por medio del voto, por primera vez, los siete vocales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Este ente tiene la función de designar a los altos funcionarios del Estado ecuatoriano. Entre estos, al Contralor General, a la defensoría y las superintendencias. Sus funciones son promover la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, generar mecanismos para investigar actos de corrupción y desarrollar políticas en este ámbito.

Los resultados mostraron una tendencia en la cual los seguidores del ex presidente Rafael Correa mantienen un peso que no puede ser desdeñado. Se estima que pueden alcanzar una cifra cercana al 30% de la opinión pública. Lograron triunfos en dos de las tres provincias con mayor población. Esto se produce en un contexto en el cual el correísmo no posee un partido para organizar su participación. Las autorizaciones legales para conformarlo, le han sido negadas en diversas oportunidades. Este resultado contrasta con los que se obtuvieron en el referéndum del año anterior, en donde las propuestas del presidente Lenin Moreno, tuvo una significativa victoria.

Al igual que el resto de los países de la región, la corrupción es un tema preocupante. En el índice de Transparencia Internacional, Ecuador se ubica en el lugar 117 de 179. El 56% de las y los ecuatorianos estiman, de acuerdo con el Latinobarómetro, que la corrupción aumentó en el último año. El impacto del caso Odebrecht ha sido importante.

En términos de la violencia, Ecuador es uno de los países de la región con una de las tasas de homicidios más bajas, con 5,8 por cada 100.000 habitantes. No obstante, en su frontera norte ha debido enfrentar diferentes amenazas derivadas de grupos insurgentes de Colombia, que no se sumaron a la desmovilización del Plan de Paz entre el gobierno y las FARC.

Las demandas económico-sociales son una parte esencial de la agenda, los niveles de pobreza de Ecuador, de acuerdo con CEPAL, alcanzan a 22.8% y los de pobreza extrema a 6.2%.

En el año 2021 habrá elecciones presidenciales. Parece claro, que allí tendrá un gran peso uno de los principales candidatos de la derecha, triunfador en Guayaquil y sin contrapeso en esa provincia, Jaime Nebot. Su movimiento también creció en el país, de acuerdo a los resultados preliminares. El otro que representa al mismo sector es Guillermo Lazo. Estos se enfrentarán al correísmo representado por alguna de las figuras cercanas, e incluso con la posibilidad de Rafael Correa, como candidato a la vicepresidencia. El tercer sector será el partido Alianza País, hoy controlado por el Presidente Moreno.

Ecuador: Prefecturas y Alcaldías por fuerza política 2019		
Partido/Movimiento	Prefecturas	Alcaldías
Alianza País y Aliados	2	25
Partido Social Cristiano y Aliados	8	40
Movimiento Fuerza Compromiso Social	2	2
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	5	14
Otras fuerzas políticas	6	209

Fuente: Celag.org

¿Elecciones como salida a la profunda crisis venezolana?

Las crisis de la democracia se resuelven con más democracia, no con menos democracia. El restablecimiento del Estado de derecho se logra en contextos de gobernabilidad democrática. Las transiciones de las dictaduras y del autoritarismo a la democracia requieren de procedimientos democráticos, en los cuales los procesos electorales son una piedra angular.

En un contexto de profunda y aguda crisis humanitaria, de división social, de polarización y fragmentación —unida a las más apremiantes necesidades básicas, desde agua y luz a medicamentos y alimentos para el sustento diario—, las prioridades dejan de estar en el cambio o sostenimiento político del gobierno sino en la supervivencia personal y familiar para la inmensa mayoría de los habitantes en Venezuela. La asistencia humanitaria que comenzó a ser entregada al inicio de Semana Santa por parte de la Cruz Roja Internacional, mitigará solo en parte las necesidades vitales de medicamentos y alimentos esenciales para atender a unas 650 mil personas. Y además, las pandemias y la desnutrición hacen estragos día a día.

¿Las elecciones son una salida a la grave crisis venezolana?. Sobre este tema no hay consenso ni en Venezuela, ni en el contexto regional, ni internacional. Las propuestas de elecciones libres, transparentes, creíbles, con altos grados de legitimidad como plantean el Grupo de Lima, el Grupo Internacional de Contacto, Estados Unidos y la oposición venezolana, corresponden a su eje central. La oposición se agrupa en torno al presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó —que fue nombrado como presidente interino— el 23 de enero de 2019.

El Grupo de Montevideo no considera una opción las elecciones y promueve un diálogo con facilitadores. Rusia, Turquía y China apoyan al régimen de Nicolás Maduro y reafirman el respeto a la soberanía venezolana y por ende respaldan al gobierno de Nicolás Maduro y por ello no creen necesarias las elecciones.

Cabe destacar que Estados Unidos señala que “todas las opciones están sobre la mesa”, en referencia al uso de la fuerza y a una eventual intervención militar. Sin embargo, esta opción de uso de la fuerza no tiene el respaldo de la región latinoamericana, ni de la Unión Europea. Esto ha sido señalado explícitamente por el Grupo de Lima y el Grupo Internacional de Contacto. Y la oposición venezolana está dividida respecto de este punto.

Una opción militar no es percibida como plausible si se considera la falta de consenso sobre la materia. No es realista suponer y diseñar escenarios en el que “todas” las opciones estén sobre la mesa. A ello se une la gran extensión territorial venezolana, 916 445 km², muy superior a las extensiones territoriales de Irak y Afganistán. El número de actores armados es muy variado, desde las Fuerzas Armadas, la Guardia Nacional y el creciente rol de los grupos paramilitares, que no constituyen un grupo homogéneo, ni responden a una estructura de mando vertical. Estos grupos paramilitares son los responsables de mucha de la violencia y la represión, sin la cara formal del Estado. Cabe destacar que Caracas tiene una tasa de homicidios de más de 100 por cada 100 mil habitantes. Seis ciudades Caracas, —Ciudad Guayana, Barquisimeto, Maturín y Valencia— están entre las 50 ciudades más violentas del mundo. Parte importante de los homicidios son cometidos por las Fuerzas de Seguridad del Estado o por grupos paramilitares.

En el caso de una intervención militar, un aspecto central son las grandes dificultades de lograr éxitos en una operación aérea, dadas las defensas antiaéreas rusas operativas en territorio venezolano y los soldados rusos que están allí para entrenar a las tropas locales, y eventualmente activardichas modernas defensas. Las experiencias de Irak, Afganistán y Siria muestran que las opciones militares tienen altos costos y no está asegurado un triunfo. Los diversos actores son cada vez más conscientes de estas dificultades, aunque en el discurso se mantenga que están “todas las opciones sobre la mesa”. Lo anterior no significa que se puedan producir errores de cálculo y equivocaciones por parte de cualquiera de los actores involucrados, en especial sobre los que hay poco control, como los paramilitares. Los costos de una guerra civil o de una intervención armada son inconmensurables, tanto en vidas humanas como en infraestructura y en el impacto ambiental, así como los retrocesos que supondría en

Las experiencias de Irak, Afganistán y Siria muestran que las opciones militares tienen altos costos y no está asegurado un triunfo

el desarrollo económico. Y además, provocaría una fractura política y cultural que perduraría durante generaciones, así como la migración de millones de refugiados con un gran impacto regional de dimensiones incalculables.

La solución de la grave crisis en Venezuela está en las decisiones de las y los venezolanos. Pero dadas las circunstancias actuales y los actores involucrados en la crisis, ya no dependen solo de ellos, ni tampoco de los actores regionales. El proceso venezolano es parte de la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de las pugnas, discrepancias y recriminaciones de las principales potencias involucradas, particularmente de Rusia y Estados Unidos. Cuba juega un rol muy importante, en particular en inteligencia y apoyo a las actividades de salud. La Administración norteamericana está desarrollando un conjunto de medidas de presión, con prohibiciones específicas respecto de buques que llevan petróleo a Cuba desde Venezuela; así como la activación de capítulos específicos de la ley Helms-Burton, en particular el referido a las reclamaciones de propietarios y empresas expropiadas por la revolución cubana. En la visión de la Administración Trump – expresada por Bolton —sobre *La Troika de la tiranía*, Nicaragua, Cuba y Venezuela se debe actuar de forma inmediata.

En todo caso, la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político venezolano en su conjunto se tambalea y la legitimidad dejó de estar radicada en la ciudadanía o en el reconocimiento internacional. En la actualidad, el soporte fundamental se sustenta en las Fuerzas Armadas, que mantienen un fuerte apoyo al régimen de Nicolás Maduro, lo que tiene como consecuencia una profunda crisis, el colapso económico y lleva a una ilegitimidad permanente de la institución. Abandonar al régimen sin un acuerdo con la oposición sobre la transición, deja a la institución en un limbo jurídico frente a las acusaciones en el sistema jurídico internacional, regional y nacional. Mucho del futuro y de las formas que adopte la solución de la crisis, pasará por alguna forma de *cesarismo*, de *bonapartismo*, del arbitraje que ejerzan las Fuerzas Armadas, como un actor central, si no comenten errores de apreciación política global y estratégica. En particular, en lo referido a la afirmación de orden general, que señaló en su informe en el Consejo de Derechos Humanos, Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuando indicó que “las autoridades se han negado a reconocer las dimensiones y la gravedad de la crisis en materia de cuidados médicos, alimentación y servicios básicos, por lo que las medidas que han adoptado no han sido suficientes.”

*La transición
para la
estabilidad y
governabilidad
en Venezuela
pasará por
elecciones libres,
transparentes y
legítimas*

Un trágico empate estratégico de fuerzas se manifiesta en Venezuela. El régimen de Nicolás Maduro no se derrumbó, pero tampoco ha derrotado a las fuerzas de oposición lideradas por Juan Guaidó. A su vez, la presión diplomática, las sanciones, las movilizaciones masivas de la oposición y su intento de lograr el apoyo de las Fuerzas Armadas no han logrado aislar a Maduro, de tal suerte que su salida sea inminente y posibilite un proceso de transición. Hay un bloqueo de la situación política y de la gobernabilidad.

Un elemento adicional, que dificulta las oportunidades para encontrar una salida a la situación, es —que desde el Papa a todos los actores partícipes en los diálogos de República Dominicana, incluidos los mediadores—, destacan el incumplimiento permanente de los acuerdos por parte de Maduro. De igual forma, se puede señalar que el Gobierno de Maduro no quiso escuchar, hizo oídos sordos, a todas y cada una de las declaraciones de los países de América Latina y Europa sobre las reiteradas decisiones ilegítimas que tomó desde el inicio de 2017, cuando su gobierno despojó de competencias a la Asamblea Nacional, entidad con la más alta legitimidad por su origen y por la Constitución. En tales circunstancias, los espacios para buscar una fórmula de transición pacífica, negociada, que lleve a un acuerdo para posibilitar que el pueblo decida, por medio de elecciones, son muy reducidos.

Lo que sí es evidente, que solo con dialogo, inclusión, participación y reglas claramente definidas y voluntad política de cumplimiento, se logrará generar un espacio para que los y las venezolanas decidan sobre su futuro. El proceso político venezolano, la represión y la emergencia humanitaria crean un contexto de temor —en muchos casos de terror— que dificulta aún más abrir espacios para el diálogo. A la vez, las diferentes opciones que se manifiestan desde el ámbito regional y global marcan caminos diferenciados, lo que inhibe pensar y diseñar una fórmula que permita abrir —en medio de las grandes dificultades— espacios de diálogo que eviten una trágica confrontación.

La transición para la estabilidad y gobernabilidad en Venezuela pasará por elecciones libres, transparentes, legítimas, en las cuales participen todos los venezolanos, en el país y en el exterior. No obstante, pese al sufrimiento de millones de venezolanos, estas no se ven cercanas.

Breves reflexiones del ciclo electoral

Los resultados electorales de este ciclo electoral, aun no concluido del año 2018 y 2019, muestran que en ocho casos ganaron las alianzas de oposición y en tres ganaron las coaliciones en el gobierno. Ganó la oposición en las elecciones presidenciales de Chile, Colombia, México, Brasil y El Salvador. En tres elecciones presidenciales ganó la alianza gubernamental: Honduras, Costa Rica y Paraguay. En las elecciones parlamentarias de El Salvador perdió el FMLN, quien en ese momento representaba el oficialismo. Bukele llamó a que los salvadoreños se abstuvieran de votar. En Honduras, el oficialismo fue quien más curules ganó. En México, el partido de Morena obtuvo mayoría simple en el Congreso. En Paraguay, el Partido Colorado fue quien mayor número de escaños obtuvo. En Ecuador, Alianza País fue solo la tercera fuerza. En los tres referéndums celebrados en Ecuador, Guatemala y Cuba, los resultados dieron la victoria al gobierno. En el caso de Belice fue pospuesto.

El abstencionismo fue muy alto, alcanzando en El Salvador el 58% en las legislativas y 49,7% en las presidenciales; en Chile fue de un 53.3%. En Colombia, la abstención alcanzó el 47% y en Honduras fue de un 42,5%; y en los casos de México y Costa Rica fueron de un 37.4% y 34.4% respectivamente. En el referéndum de Ecuador, la abstención fue de un 25,2% y en las recientes elecciones locales no se tiene resultados. En Brasil fue de 20,3% y en el referéndum constitucional de Cuba fue de 16%.

Los resultados muestran un cambio de tendencias y en el caso de los países de Suramérica se evidencia un cambio significativo de las visiones y de los proyectos políticos, que se caracterizan por visiones neoliberales en lo económico y conservadoras en lo político. En política regional de integración esto se expresa en el desahucio de UNASUR y en la creación de una nueva instancia denominada Prosur² (Foro para el Progreso de América del Sur).

También, estos resultados reflejan la emergencia de una derecha fuerte, en concordancia con las tendencias globales. Los presidentes electos tendrán dificultades de gobernabilidad, dado que en la mayoría de los casos no poseen los votos suficientes en los respectivos Congresos, con la excepción de México. También están en un ciclo económico mundial de mucho menor crecimiento, con un promedio para América latina y el Caribe, de sólo 1,3% según los datos de CEPAL. Y todo ello se produce en un contexto de sociedades que se han fracturado y polarizado.

² Ver artículo de Sanahuja (2019) en este mismo Anuario.

La incertidumbre global dificulta los procesos de asociación y concertación regional

Las altas incertidumbres globales acompañarán los diferentes períodos gubernamentales y dificultarán los procesos de asociación y concertación multilaterales. Los conflictos y disputas comerciales restringirán las oportunidades y espacios de todos los países de la región. La crisis venezolana continuará afectando a toda la región transfiriendo inestabilidad. Es previsible que la crisis humanitaria continúe y se incremente el éxodo de migrantes venezolanos, que ya sumaban más de 3,5 millones a inicios de 2019.

Las dificultades en la gobernabilidad se pueden analizar en diez tendencias que inciden, que afectaron y afectarán los procesos electorales y que perturbarán las capacidades de gobernabilidad democrática en toda América Latina.

1. Inequidad, desigualdad y pobreza, nuevas clases medias.
2. Alta violencia
3. Corrupción, impunidad, judicialización de la política y politización de la justicia
4. La gente disgustada y fastidiada con la situación y con las altas incertidumbres
5. Desaparición de los partidos políticos o con influencias menores
6. Creciente importancia de las iglesias evangélicas
7. Alta volatilidad electoral
8. Reducido impacto de Estados Unidos. Mayor peso de otros actores
9. Necesidad de cuidar los balances básicos de la macroeconomía.
10. Multilateralismo en a la deriva, integración regional en crisis.

Aproximaciones a las próximas elecciones

Aún faltan elecciones en seis países, para dar por concluida el maratónico ciclo electoral, que inició en 2017 con las elecciones chilenas y que culminará con las elecciones en Argentina, Uruguay y Bolivia en el mes de octubre de 2019.

En Panamá se celebrarán elecciones generales el 5 mayo 2019, en las que se elegirán representantes populares en los tres niveles. Para las elecciones presidenciales las encuestas las encabezan los dos partidos tradicionales. Panamá es una de las economías con mayor crecimiento económico, pero también los temas de corrupción afectan a sus líderes.

En Guatemala se celebrarán elecciones el 16 junio de 2019, en los que se elegirán presidente, legisladores y autoridades locales. Si bien no hay un claro candidato a la cabeza de los comicios, resalta que hay tres mujeres candidatas, algo inédito en un país conservador,

donde han sido pocas las figuras femeninas en política. El debate político se ha centrado sobre el combate a la corrupción y el rol de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) por las acusaciones de corrupción contra altos funcionarios, incluido el presidente Jimmy Morales.³ A esto se suma las acusaciones contra posibles candidatos como lo es el caso Thelma Aldana, ex fiscal de la República; o bien el caso de la captura en EEUU de un candidato a las elecciones, por sus vínculos con el narcotráfico.

En Bolivia las elecciones se celebrarán el 20 de octubre de 2019, en las que Evo Morales aspirará a un cuarto periodo presidencial, después de que el Tribunal Constitucional Plurinacional declarase la inconvencionalidad del artículo de la Constitución que restringía la reelección. Esto en contra de la voluntad popular expresada en el referéndum, en la que se rechazó la posibilidad de su reelección. Después de 13 años en el poder de Evo Morales, las encuestas le dan un empate técnico en relación con el candidato, Carlos Mesa. Bolivia ha desarrollado una política económica y social relativamente exitosa; sin embargo después de más de una década de gobierno de Evo Morales, el desgaste y la necesidad de recambio aparecen con fuerza.

Las elecciones en Argentina se celebrarán el 27 octubre de 2019. Este país está en un nuevo ciclo recurrente de aguda crisis económica, con una alta deuda, incremento de inflación de más de dos dígitos y grandes dificultades para exportar y atraer inversiones. Las elecciones serán entre peronismo y anti peronismo, más bien en esta ocasión, serán entre kirchnerismo y macrismo. El igual que en el resto de las elecciones de la región, existe una alta volatilidad y los temas son recurrentes: la grave crisis económica, la inflación y la corrupción, en especial las acusaciones contra la expresidenta y sus altos funcionarios.

Y por último, Uruguay tendrá elecciones el 27 de octubre de 2019, en unos comicios en el nivel legislativo y presidencial. El partido del Frente Amplio tiene ventaja en las encuestas; pero también han aparecido nuevos candidatos *outsiders* con un discurso populista y anti-democrático, que han fraccionado al electorado.

En definitiva el ciclo electoral en América Latina y los resultados obtenidos reflejan un cambio de tendencia y enormes dificultades para la gobernabilidad democrática en la región, que enfrenta nuevos desafíos y retos en un contexto de involución de carácter global.

³ Ver artículo de Calvet (2019), en este mismo Anuario.

Referencias bibliográficas

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, Eds. (2018). *América latina y el Caribe: En una década de incertidumbres*. FLACSO- Secretaría General y Universidad para la Paz.

Bachelet, Michelle (2019) *Informe oral de actualización sobre la situación de derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*. Naciones Unidas

Bachelet, Michelle (2019) *Palabras de Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, durante la ceremonia de firma del acuerdo con la SRE para brindar asesoría y asistencia técnica en el caso Ayotzinapa*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019) *Panorama Social de América Latina*. Santiago.

Compromiso de Lima. OEA CA-VIII/doc.1/18. Disponible en: http://www.summit-mericas.org/viii/compromiso_lima_es.pdf

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (2019) *Las 50 ciudades más peligrosas del mundo 2018*. Ciudad de México.

Corporación Latinobarómetro (2018) *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago

González, Guillermo Javier (2019) Informe postelectoral Ecuador: seccionales y CPCCS. Celag. Disponible en: <https://www.celag.org/informe-postelectoral-ecuador-seccionales-cpccs/>

InSight Crime (2019) *Balance sobre los homicidios en 2018*.

Solís, Luis Guillermo; Rojas Aravena, Francisco (2008) *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. FLACSO Secretaría General. Editorial Catalonia. Disponible el 16 de abril en: <http://www.defensasociale.org/xvicongreso/usb%20congreso/2%C2%AA%20Jornada/01.%20Panel%206/05.%20Rojas%20Aravena.%20Crimen%20organizado%20en%20América%20latina%20y%20Caribe.pdf>

Transparencia Internacional (2018) *Índice de Percepción de la Corrupción*. Berlín.

La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa

José Antonio Sanahuja

Catedrático de Relaciones Internacionales y director de la Fundación Carolina



Desde mediados de 2000 América Latina ha sido un hervidero de innovación institucional, promoviendo organizaciones y plataformas de concertación, cooperación e integración como la Comunidad Sudamericana de Naciones y la posterior Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana de nuestra América- Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). A ello se sumó la redefinición del Mercosur en clave de mayor cooperación política y social. Estas instancias fueron conceptualizadas de muy distinta manera: como expresión de los mecanismos de gobernanza regional propios de un “nuevo regionalismo”, o como expresiones del regionalismo “posliberal”, “poshegemónico” o “estratégico” (Sanahuja 2012, 2017; Riggirozzi y Tussie 2012; Aponte 2014). En todos los casos, se trataba de propuestas que trataban de superar, sin renunciar a sus logros, las visibles limitaciones del llamado “regionalismo abierto” que se desplegó desde principios de los años noventa. Las nuevas organizaciones trascendían la clásica dimensión comercial de la integración regional, que muchos años atrás Jan Tinbergen (1965) había definido como “integración negativa”, auto-

limitada, en función de lógicas de mercado, a la supresión de las barreras a la libre circulación de factores. Frente a ello, fueron expresiones de la “integración positiva”, centrada en la construcción de políticas e instituciones comunes. Por ello, promovieron una renovada dinámica de diálogo y concertación política y nuevas formas de cooperación económica y social o de “gobernanza” regional en distintos ámbitos.

Lo más importante, quizás, es que estas organizaciones se orientaban explícitamente a lograr mayor autonomía regional: en política exterior, frente a Estados Unidos; y en cuanto a estrategias de desarrollo, frente a las dinámicas de la globalización. En el caso de Unasur reflejaban, además, el “liderazgo cooperativo” de Brasil como potencia regional, y se interpretaron como la particular contribución latinoamericana al multilateralismo global a partir de organizaciones regionales fuertes. La búsqueda de agendas de cooperación más amplias, en medio ambiente, educación, movilidad de personas, política exterior, o seguridad, se extendió incluso a los grupos regionales que seguían apostando por el regionalismo abierto y por estrategias liberales de integración, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o, posteriormente, la Alianza del Pacífico.

Las condiciones que hicieron posible el giro regionalista posliberal ya no están presentes

Década y media más tarde las condiciones que hicieron posible ese giro regionalista posliberal dejaron de estar presentes: terminó el favorable ciclo económico de las *commodities*, que proporcionó los recursos materiales sobre los que se sustentaron unas políticas exteriores más asertivas, y los liderazgos regionales que impulsaron el ciclo posliberal. A la región ha retornado la secular situación de vulnerabilidad ante un contexto internacional adverso. Por otro lado, las sociedades latinoamericanas, que en esa etapa conocieron importantes avances en cuanto a ascenso social y expansión, desde abajo, de las clases medias, dieron la espalda a los gobiernos que lo hicieron posible, no aceptan ya ser gobernadas como antes, y en ocasiones no logran encajar bien el ascenso de sectores tradicionalmente subalternos. Por todo ello, la etapa dominada por gobiernos progresistas quedó atrás, y la región —con algunas excepciones, entre las que encuentra el importante cambio político de México— ha girado claramente hacia la derecha, en un proceso que desde finales de 2015 ha dado paso a nuevos gobiernos liberal-conservadores y, en momentos posteriores, a un gobierno de ultraderecha en Brasil. También se ha producido un mayor desplazamiento a la derecha de otros gobiernos, lo que se ha hecho visible en sus discursos sobre género, inmigración o seguridad ciudadana, más conservadores, securitarios y punitivistas (Brumat 2019); y en su mayor acercamiento a la administración Trump, que marca a su vez el retorno de Estados Unidos a una intervención más directa en los asuntos latinoamericanos. Ese giro conservador, por último, se expresa también con discursos fuertemente

ideologizados. En ellos se expresa la intensa contestación institucional y normativa de la integración regional y el regionalismo por parte de las nuevas derechas latinoamericanas y los gobiernos de los que son titulares,¹ provocando con ello una grave crisis de las organizaciones regionales que caracterizaron la etapa anterior.

Concertación, cooperación e integración regional en el “giro conservador”: un balance

En 2019, un examen de conjunto de la integración regional y del regionalismo latinoamericano y de sus vicisitudes más recientes deja un balance poco halagüeño. Unasur, en primer lugar, quedó paralizada como instancia de diálogo político y gestión de crisis —no así en otros ámbitos de cooperación— a causa del enfrentamiento ideológico y los vetos cruzados del bloque “bolivariano” y los gobiernos de derecha. Frente a ello, estos últimos decidieron en agosto de 2017, de manera concertada, crear el “Grupo de Lima” como mecanismo *ad hoc* para afrontar la crisis política y la deriva autoritaria en Venezuela.² En ese marco, entre 2017 y 2019, como se examina en el siguiente apartado, decidieron abandonar Unasur, sin hacer muchos esfuerzos para preservar esa organización. A continuación, en una iniciativa tan controvertida como la anterior, el 22 de marzo de 2019, establecieron en su lugar el más débil “Foro para el Progreso de América del Sur” (Prosur) como nuevo marco de diálogo político entre gobiernos afines.

Aunque se presenta a sí mismo como frente común de gobiernos democráticos, el Grupo de Lima —con la excepción de Costa Rica—, lo es más bien de gobiernos liberal-conservadores, sin que ello evite fracturas internas. Ha habido distintas posiciones respecto a al uso de la fuerza y el riesgo de violencia en una posible salida a la crisis venezolana, al menos hasta la desastrosa gestión de la intentona de entrada en Venezuela a través de la frontera en Cúcuta (Colombia), tras los cuales el Grupo de Lima rechazó de manera inequívoca una intervención militar externa. Tampoco ha habido acuerdo sobre la imposición de sanciones y su alcance, incluso si se trata de sanciones selectivas e “inteligentes” como las adoptadas por Estados Unidos, Canadá o la UE, para las que el Grupo de Lima carece de capacidad legal, como sí tiene la OEA, Mercosur o Unasur. Tampoco ha habido acuerdo respecto a la iniciativa de algunos países del Grupo de presentar una demanda ante la Corte Penal Internacional (CPI) contra Nicolás Maduro y otros dirigentes venezolanos por crímenes de lesa humanidad. El

¹ Utilizamos aquí el concepto “contestación” como práctica social que implica una crítica normativa, según lo define Antje Wiener (2017: 112): “la gama de prácticas sociales que expresan discursivamente la desaprobación de las normas”.

² Integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, con la incorporación posterior de Guyana y Santa Lucía.

Que el Grupo de Lima se erija en protagonista regional frente a la crisis de Venezuela puede ser tanto parte del problema como de su solución

Grupo de Lima, por último, es a la vez consecuencia y causa de la fractura política que paraliza a la región. Que este grupo se erija en protagonista regional frente a la crisis venezolana puede ser tanto parte de la solución, si permite una actuación concertada, como del problema, por su sesgo ideológico y por el alineamiento de alguno de sus países —en particular, la Colombia de Iván Duque, y desde finales de 2018, el Brasil de Jair Bolsonaro— con los sectores de la oposición venezolana más duros y reacios al diálogo y la negociación, y que piden activamente que una intervención externa fuerce un “cambio de régimen” (Smilde y Ramsay 2019; Sanahuja 2019). Tras el reconocimiento de Juan Guaidó, al actuar a remolque de la oposición venezolana y de Estados Unidos, el Grupo de Lima no ha podido jugar un papel relevante en la resolución de la crisis. Tras el fallido intento de derrocamiento del gobierno de Maduro del 30 de abril se observa, sin embargo, un significativo giro hacia la diplomacia. En la reunión de este Grupo en la ciudad de Lima del 3 de mayo, tras esos acontecimientos, el Grupo propone involucrar a Cuba en la búsqueda de una solución, así como una reunión conjunta para “converger” con el Grupo de Contacto Internacional, liderado por la UE, que tiene como propósito apoyar una transición democrática en Venezuela como resultado de un proceso de negociación entre ambas partes (Smilde y Ramsay 2019).

Desde mediados de 2018 el desplazamiento masivo de población venezolana al exterior ha supuesto un verdadero desborde regional de la crisis. Más allá de su importancia intrínseca como cuestión humanitaria, el éxodo venezolano se convirtió para los países vecinos en un problema a la vez de política interna y regional, no sin contradicciones internas —incluyendo ocasionales brotes de xenofobia— entre la retórica de solidaridad con Venezuela y los condicionantes internos de cada país (Mijares y Rojas 2018). Ello mostró las limitaciones de las políticas declarativas que hasta ese momento habían caracterizado al Grupo de Lima, que empezó a concertar posiciones para hacer posible el reconocimiento de Juan Guaidó en el momento de iniciarse un nuevo mandato presidencial, en enero de 2019. La cuestión migratoria también alentó la aproximación al Grupo de Lima del gobierno de Lenin Moreno en Ecuador, en ese momento ya inmerso en un proceso de distanciamiento político de su antecesor, Rafael Correa.

Sin embargo, los propios países afectados no han sido capaces de concertar posiciones, coordinar acciones o establecer un mecanismo regional de respuesta al éxodo venezolano (Serbin Pont 2018; CRIES 2018; Camilleri y Hanson 2018). En septiembre de 2018, 11 países de la región se reunieron en Quito, por iniciativa de Ecuador, para coordinar la acción regional ante la crisis migratoria. La “Declaración de Quito” adoptada en esa reunión no logró establecer ningún meca-

nismo regional, y se acordó seguir trabajando “de manera individual y cooperar según cada país lo estime adecuado y oportuno”. Además de un llamado a la implicación mayor de la cooperación internacional y en particular de Naciones Unidas, la OEA y a la OIM, se demandó del Gobierno de Venezuela el reconocimiento de la crisis humanitaria y un mecanismo de asistencia en su propio territorio —lo que no fue aceptado por Bolivia, que no firmó la Declaración—, y se lanzó un llamamiento general a medidas administrativas en cada país —aceptación de documentos caducados y otros requisitos de entrada— que facilitarían la admisión de la población venezolana. Una segunda reunión regional en Quito, en noviembre, condujo al compromiso de dar acogida y oportunidades laborales a los migrantes y refugiados venezolanos, de nuevo sin medidas comunes, de acuerdo a la legislación y condiciones de cada país de acogida (Acosta, Blouin y Freier 2019).

En Centroamérica se ha logrado preservar el marco institucional del SICA a costa de no activar sus mecanismos de defensa de la democracia, con un serio desgaste de su legitimidad. Este grupo ha visto su capacidad de acción limitada por la regla de la unanimidad, poniendo de nuevo de manifiesto que las organizaciones regionales no tienen capacidad de actuar frente a crisis políticas que afectan a sus miembros, por lo que tienen que recurrir a actores externos. Este es el caso de las crisis que viven dos países centroamericanos: por un lado, Guatemala, donde el gobierno de Jimmy Morales ha expulsado al comisionado Iván Velásquez, a cargo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), y ha roto de forma unilateral el acuerdo con Naciones Unidas que permitía su actuación. Por otro, la deriva autoritaria y la represión —con más de 300 muertos— del régimen de Daniel Ortega en Nicaragua. En este último caso, el SICA no ha podido adoptar ninguna medida efectiva de presión. En la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno —el máximo órgano decisorio del SICA— celebrada en Santo Domingo el 30 de junio de 2018, se otorgó un mandato de mediación al secretario general, el expresidente guatemalteco Vinicio Cerezo. Para sortear el veto del propio gobierno nicaragüense, dicho mandato fue muy débil y a la postre no ha sido efectivo (Espinoza 2018; International Crisis Group 2018).

Si se dirige la mirada a la CELAC también se observa un escenario de bloqueo y abandono por parte de los nuevos gobiernos de derechas latinoamericanos. Este foro, establecido en sendas cumbres entre 2010 y 2011, partía del exitoso precedente del Grupo de Río, una plataforma de concertación de política exterior a nivel de cancilleres nacida en los años ochenta para dar apoyo al proceso de paz en Centroamérica y a las transiciones democráticas de ese periodo. Redefinido como foro de jefes de Estado y de gobierno, y con una agenda ampliada de concertación política, la CELAC se constituyó en un interlocutor regional ante actores externos como la UE, China, o

*La fractura
causada por la
crisis venezolana
también ha
paralizado la
CELAC como
instancia regional*

Estados Unidos, reforzando la autonomía y la condición de actor de la región. En ese papel, a pesar de las diferencias ideológicas que existían en su interior, propició importantes acuerdos, como los que avalaron el retorno de Cuba a los foros regionales.

La fractura causada por la crisis venezolana también ha paralizado la CELAC como instancia regional de concertación y diálogo político, tanto para la propia región, como con socios externos. La última cumbre anual de CELAC se celebró en 2017, bajo la presidencia pro-témpore de República Dominicana, pero los profundos desacuerdos en torno a la crisis de Venezuela impidieron la celebración de posteriores reuniones. De igual manera, no fue posible celebrar la III Cumbre CELAC-UE prevista en 2017 en El Salvador y desde entonces esta reunión bienal no ha podido tener lugar en su formato habitual, con los jefes de Estado y de gobierno, quedando las relaciones birregionales limitadas a las reuniones de cancilleres.

En consecuencia, la única instancia que hoy es capaz de reunir a los gobiernos del conjunto de la región es la Cumbre Iberoamericana de Naciones. De esta forma, recobra importancia como foro de diálogo político, cuando años antes había sido puesta en cuestión ante la aparición de CELAC, Unasur, o las cumbres UE-CELAC. Sin embargo, preservar el espacio iberoamericano implica dejar fuera de agenda las crisis políticas que aquejan a varios países de la región, y establecer una agenda muy acotada. Así ocurrió con la Cumbre de Antigua Guatemala de noviembre de 2018, centrada en la cooperación técnica y en asuntos transversales sobre los que hay consenso, como la igualdad de género o la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

El panorama de la integración económica regional también refleja ese viraje. En un contexto de ascenso del proteccionismo y de crisis de la globalización, los mercados regionales cobran mayor relevancia que en el pasado, y no hay que olvidar que el comercio y la inversión intrarregional y las cadenas de valor regionales tienen un peso significativo en algunos grupos de integración como Mercosur o SICA (Nolte 2017; Sanahuja 2018). Sin embargo, los nuevos gobiernos liberal-conservadores no han dado un impulso real a la integración económica. Las especulaciones sobre una convergencia de Mercosur a la más liberal Alianza del Pacífico no han tenido resultados concretos. Se observa un claro “giro comercial” del Mercosur que pone en cuestión su dimensión política, más allá de la suspensión de la membresía de Venezuela y del bloqueo a la adhesión de Bolivia. Como se detallará, los Estados miembros están rebajando el alcance del Parlamento del Mercosur, al suprimir la elección de sus miembros por sufragio universal y directo. Brasil, y en menor medida Uruguay han presionado a favor de la “flexibilización” de este bloque, lo que supondría renunciar a su (imperfecta) unión aduanera y rebajarlo a la categoría de zona de libre

comercio. Este paso, se ha argumentado, sería necesario para facilitar la firma de manera individual de acuerdos con terceros países, y no como bloque, aunque tales acuerdos parecen más improbables en un escenario de creciente proteccionismo y nacionalismo económico, de crisis de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y de retorno, de la mano de la Administración Trump, del “comercio administrado” (Elliott, 2018). En cualquier caso, la preferencia por intensificar los vínculos con China y otros países de Asia sigue siendo, antes y ahora, un factor que desalienta la profundización de la integración económica regional tanto para el Mercosur como para la Alianza del Pacífico.

Se puede pensar que el cuestionamiento y las dificultades que enfrenta el regionalismo latinoamericano solo afectan al que responde a una matriz progresista y “posliberal”, mientras que los grupos inspirados por una visión liberal-conservadora, y en particular la Alianza del Pacífico, se habrían afirmado como la opción triunfadora en la pugna entre un regionalismo “atlántico” y otro “pacífico” (Sanahuja 2017). No es así. Este último también se enfrenta a un escenario más adverso y a sus propias contradicciones. Hay dos factores, en particular, que ponen en cuestión el origen y razón de ser de la Alianza del Pacífico. Por un lado, la crisis y declive de su antítesis, el ALBA-TCP, que le hace perder atractivo en una de sus principales funciones: ser un “marcador ideológico” y una herramienta de mejora reputacional de sus miembros ante terceros países (Nolte 2016). Por otro lado, el abandono por parte de Estados Unidos de la gran apuesta “pacífica” de este grupo, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés). Reformulado como Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP) o “TPP-11”, no tiene el mismo peso y atractivo que su antecesor, al no contar con Estados Unidos. Tampoco China es miembro, y no ha sido suscrito por uno de los miembros de la Alianza del Pacífico, Colombia, lo que plantea riesgos de desviación de comercio en su seno (Pastrana y Castro 2017). Por último, el cambio de gobierno en México pone en cuestión la afinidad ideológica que ha sustentado este grupo.

En este panorama regional son los casos de Mercosur y de Unasur y su pretendida sustitución con Prosur los que de manera más clara ilustran el proceso de contestación institucional y normativa protagonizado por los gobiernos de derecha y ultraderecha que se han ido extendiendo en la región. Al examen más detallado de estos dos casos se dedican las siguientes secciones de este capítulo.

El desmantelamiento conservador del regionalismo posliberal: de Unasur a Prosur

El abandono de Unasur y la constitución de Prosur es parte de la “restauración conservadora” y el visible giro a la derecha que ha experimentado América Latina, y en particular América del Sur, en lo referido a las opciones de política exterior y las estrategias de inserción internacional, como muestran los discursos que desde los gobiernos partícipes han tratado de justificar y legitimar ambos pasos.

En abril de 2018 seis países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú) con gobiernos de derechas comunicaron a la presidencia pro témpore de Bolivia que suspendían de manera temporal, pero indefinida, su participación en Unasur, tildando a esta organización de instrumento del chavismo ante el bloqueo de sus iniciativas de condena del gobierno de Nicolás Maduro. El comunicado oficial de suspensión de actividades justificaba esa retirada temporal como respuesta a su mal funcionamiento, al bloqueo de decisiones, y a su “ideologización”, si bien esa decisión se adoptaba en el contexto del creciente activismo político-diplomático de estos países desde el Grupo de Lima.

De hecho, en 2017 Unasur ya se encontraba en un estado de bloqueo, sin celebrar sus preceptivas cumbres presidenciales anuales, y sin alcanzar un acuerdo para nombrar un Secretario General. El candidato propuesto por Argentina, el diplomático José Octavio Bordón, fue vetado por parte de Bolivia y Venezuela, que alegaron que tenía un perfil más bajo que los anteriores secretarios generales, que antes habían sido presidentes de Gobierno o ministros. Una prórroga de seis meses para el secretario general saliente, el expresidente colombiano Ernesto Samper, terminó sin acuerdo, quedando vacante el cargo. En esa situación de acefalia, la estructura administrativa se convirtió en la arena de un áspero enfrentamiento entre el anterior jefe de gabinete de Samper, el colombiano Yuri Chillán, que quedó a cargo de la secretaría General, y los responsables de área, funcionarios procedentes de Argentina, Brasil y Chile (Benzi y Narea 2019). Privada de las contribuciones al presupuesto de los Estados que suspendieron su participación, la supervivencia económica de la Secretaría General se resolvió in extremis con un aporte de Venezuela (Armendáriz 2018).

En todos estos casos se alegó, con discursos con distinta intensidad ideológica, que Unasur había dejado de funcionar, y que, además, era la expresión de políticas exteriores ideologizadas y “bolivarianas” que debían quedar atrás. Especialmente, se enfatizó que Unasur, como CELAC, ya no eran funcionales a las políticas exteriores de sus miem-

El abandono de Unasur y la constitución de Prosur es parte del giro a la derecha de América Latina

bros, en particular las de los nuevos gobiernos conservadores comprometidos con la Alianza del Pacífico y con un nuevo proyecto, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que se presentaron como opciones más “pragmáticas”, “desideologizadas”, “eficaces”, y “abiertas al mundo y a la globalización”.

Sin embargo, esos argumentos han sido parte de discursos de movilización y cohesión política más amplio, asumidos por los gobiernos de las “nuevas derechas”. Discursos funcionales al giro conservador y a la deslegitimación del adversario en la arena política interna, al que se vincula con posiciones y actores “bolivarianos”, en momentos en los que se ha producido una visible erosión de su popularidad y respaldo social. Ello fue visible en las elecciones que dieron la victoria a Macri, y en la nueva carrera ante las urnas de Macri con el justicialismo, conforme se aproximan las elecciones de 2019 en las que habrá de revalidar su mandato, en un escenario de grave deterioro económico y social (Natanson 2019); en el tránsito de Lenin Moreno desde el “Correísmo”, a una posición más liberal-conservadora, afín a la del “giro a la derecha” de la región (Ospina 2019); en la retórica de polarización política que se ha retroalimentado con el virulento rechazo a los gobiernos del Partido de los Trabajadores que ha servido de palanca de movilización de Jair Bolsonaro, y de su posterior acercamiento a Estados Unidos (Frenkel 2019, Rodrigues 2019); y en los discursos de polarización, fuertemente ideologizados, del gobierno de Iván Duque en Colombia. A la postre, todo ello desmiente el carácter pretendidamente “pragmático” y “desideologizado” de esas políticas exteriores, y que estas sirvan realmente a propósitos de política exterior, y no a exigencias electorales y de política interna (Sanahuja 2017).

Además, los argumentos de rechazo a Unasur o a CELAC se basan en un razonamiento circular y un caso bastante evidente de la falacia del “hombre de paja”: la afirmación de que estas instancias habrían “fracasado” procede justamente de algunos de los más activos e intencionales artífices de ese fracaso. Las organizaciones internacionales no fracasan por sí solas; son sus Estados miembros quienes definen sus reglas y las hacen funcionar bien, o las empujan al bloqueo o la inoperancia. El respeto “irrestringido” del principio de soberanía y la regla de la unanimidad para la toma de decisiones no fueron imposiciones “bolivarianas”, sino un acuerdo aceptado por todas las partes, y esas mismas reglas aparecen en otros esquemas con distinta inspiración ideológica como la Alianza del Pacífico, o el más reciente Prosur. En la práctica, esas reglas conducen a que las organizaciones regionales terminen convirtiéndose más en un mecanismo protector de los gobiernos que violentan las garantías constitucionales, que en mecanismos de defensa efectiva de la democracia (Closa, Castillo y Palestini 2016). Sus críticos alegan que Unasur no ha sido efectiva frente a la enquistada y difícil crisis de Venezuela. Pero difícilmente

Unasur ha sido relevante en la provisión de bienes públicos regionales y en iniciativas de cooperación útiles

podía serlo con un diseño puramente intergubernamental y una cláusula democrática supeditada a la regla de la unanimidad, que todos los Estados miembros suscribieron —incluyendo los propios reclamantes— de manera deliberada para preservar sus derechos soberanos (Sanahuja 2012; Tussie 2016). Pero tampoco han tenido éxito ante esa crisis la OEA, el Vaticano, el Grupo de Lima, u otras iniciativas de diálogo o mediación. Culpar a Unasur por esa razón sin contemplar cómo otros también han fracasado en el intento, y por razones parecidas, no resulta tampoco un argumento muy convincente para exigir su cierre y desmantelamiento (Sanahuja y Comini 2018).

La imagen caricaturesca con la que se presenta a Unasur o CELAC como instrumentos “bolivarianos” tampoco es correcta. Más que describir a esas entidades con rigor, revela las intenciones y la ideología de quienes intentan desacreditarlas y destruirlas con ese discurso. Si así fuera, Unasur, por ejemplo, difícilmente habría reunido a gobiernos e intereses de distinto signo durante años, incluyendo entre ellos a la Colombia de Uribe o de Santos, o al Chile del propio Piñera, en su primer mandato, o el de Bachelet. El bloque fue creado en 2008 en un contexto regional ya entonces muy polarizado, lo que no le impidió actuar como plataforma de diálogo y acuerdo entre gobiernos con distintas posiciones. Dificultades para la elección de Secretario General también las ha habido en el pasado, como las que se solventaron con un acuerdo por el que Colombia y Venezuela se repartieron el mandato, con María Emma Mejía (2011-2012), y Alí Rodríguez (2012-2014).

Suprimir Unasur, por otra parte, no es fácil, pues el Tratado establece que se han de liquidar las contribuciones pendientes; y la denuncia requiere, en varios casos, ser sometida a los órganos legislativos. Sobre todo, comporta costes elevados en cuanto a su importante acervo de cooperación (Samper 2018). En su trayectoria desde su constitución en 2008, Unasur ha prestado importantes servicios a la región generando consensos, fortaleciendo la proyección internacional de sus miembros, y en la gestión de crisis políticas como la que atravesó Bolivia ese año. Hay que recordar que la Unasur no pudo tener una dimensión de integración comercial por la oposición de los países miembros del ALBA-TCP (Sanahuja 2017), pero ha sido relevante en la provisión de bienes públicos regionales dando amparo a iniciativas de cooperación útiles a través de sus consejos sectoriales, aunque algunos de ellos hayan sido más efectivos que otros. Por ejemplo, en el campo de la movilidad de personas y el concepto de “ciudadanía suramericana” (Acosta 2015), por el que el permiso de trabajo de Mercosur se extendía a todos los miembros de Unasur, beneficiando a más de tres millones de personas; en la planeación y construcción de infraestructura física de transporte y energía, a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIR-

SA-Cosiplan) (Palestini y Agostinis 2014); en la salud pública y las políticas regionales de compra de medicamentos, a través del Consejo Sudamericano de Salud (Riggirozzi 2014); en las políticas de defensa y la adopción de medidas de confianza mutua (MCM) (Sanahuja y Verdes-Montenegro 2014); o en materia de observación electoral, con 16 misiones en su haber.

En cualquier caso, lo que se inició como una suerte de “crisis de silla vacía”³ para forzar la reforma de la organización, se convirtió meses después en un *sudamexit* que ha llevado a una crisis terminal y a la posible extinción de esta organización, lo que sería un hecho casi sin precedentes en la historia contemporánea del regionalismo latinoamericano. En agosto de 2018, sin dejar apenas margen de tiempo para la negociación, el presidente de Colombia, Iván Duque anunció que el envío de la carta oficial de denuncia del Tratado constitutivo de Unasur, iniciando así el trámite para la definitiva retirada de Colombia como miembro de la organización. Las propuestas de negociación de Ecuador y Bolivia, durante sus respectivas presidencias pro-témpore, no condujeron a resultados (España 2019). Bolivia, en particular, intentó sin éxito convocar a una reunión de cancilleres para desbloquear la situación, y tampoco prosperó su plan para que la elección de un nuevo secretario general pudiera hacerse por mayoría, con la abstención constructiva de los países en desacuerdo.

Entre marzo y abril de 2019 fueron Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay quienes iniciaron el trámite legal de retirada.⁴ Finalmente, el 15 de abril de 2019 Bolivia entregó la presidencia pro-témpore a Brasil, que ese mismo día denunció el tratado constitutivo para formalizar su salida de la organización (Agencia EFE 2019). Ecuador también se había retirado anteriormente del bloque “bolivariano” del ALBA-TCP, y ya en julio de 2018 había reclamado la devolución del moderno edificio que ese país había donado como sede de Unasur para destinarlo a una universidad indígena.

En paralelo a la retirada de Unasur, los ocho países sudamericanos ideológicamente afines (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú) se reunieron el 22 de marzo de 2019 en Santiago, en una cumbre convocada por el presidente de Chile, Sebastián Piñera, para sustituir esa organización con el “Foro para el Progreso de América del Sur” (Prosur). La iniciativa, liderada por Piñera, se había anunciado en enero de 2019. Pronto contó con el visible apoyo de Iván Duque, y se perfiló en una reunión de embajadores en Santiago de Chile en febrero de ese año. Las fuertes críticas que suscitó el proyecto, entre otras de los excancilleres de Chile Hernando

³ La expresión “crisis de la silla vacía” alude al abandono temporal del Consejo de la Comunidad Económica Europea en 1965 por parte de Francia, para forzar la adopción de decisiones por unanimidad en vez de mayoría cualificada. Se cerró con el “Compromiso de Luxemburgo” de 1966.

⁴ En esa fecha, Perú mantenía su participación en suspenso, con lo que solo 5 de los 12 Estados miembros originales (Bolivia, Guayana, Surinam, Uruguay y Venezuela) se mantenían activos dentro de la organización.

Muñoz, José Miguel Insulza y Juan Gabriel Valdés, pudieron rebajar el alcance inicial de la propuesta inicial (Jara 2019). Salvo Venezuela, todos los miembros de Unasur estaban invitados, pero Surinam, Bolivia y Uruguay acudieron a la cumbre solo en calidad de observadores, y no suscribieron la “Declaración de Santiago”, que instituye Prosur. El presidente de este último país, Tabaré Vázquez, anunció que dejaba la decisión de sumarse a Prosur a su sucesor, tras las elecciones presidenciales convocadas en ese país en octubre de 2019. Como era previsible, el candidato de oposición, el nacionalista Luis Lacalle, ya ha anunciado que, de llegar a la presidencia, retirará a Uruguay de Unasur (Asteggiante 2019).

En la Declaración de Santiago se afirmó que Prosur debería contar con una estructura “flexible y liviana”, “con reglas de funcionamiento claras”, y con “un mecanismo ágil de toma de decisiones”, y que los requisitos esenciales para participar serán la plena vigencia de la democracia y los derechos humanos, así como el principio de soberanía e integridad territorial de los Estados, con respeto al derecho internacional. Más que sustituir a Unasur, el Prosur supone una suerte de institucionalización del Grupo de Lima, al basarse en una identidad ideológica excluyente, si bien dicho grupo continúa vigente.

Dejando a un lado la retórica política grandilocuente y el ruido mediático que ha acompañado el lanzamiento de Prosur, como otras iniciativas regionales anteriores, en realidad se trata de una propuesta débil e inconcreta. Desde la perspectiva del regionalismo comparado Prosur no puede ser caracterizado como organización de integración, ni tan siquiera de cooperación institucionalizada, pese a que su propósito declarado es “renovar” y “avanzar” en la cooperación y la integración regional. La propia Declaración describe al Prosur —o, más bien, lo desdibuja de manera deliberada— como “espacio” regional de coordinación y cooperación. Es decir, lo define como mero foro de deliberación presidencial, sin órganos, mandato y atribuciones, y la “claridad” de las reglas y mecanismos de toma de decisiones que se anuncia se resuelve, en realidad, no estableciendo ninguna. Incluso CELAC, como foro de diálogo y concertación política poco institucionalizado, era más preciso en cuanto a los mecanismos decisorios para la gestión de crisis regionales. Si ello ha de ser definido posteriormente, entonces la propuesta denota una notable improvisación (The Economist 2019). Una vez más, en nombre de una pretendida agilidad y eficacia, se confunde de manera deliberada institucionalización, normas, y seguridad jurídica, con “burocracia”.

La exigencia de la vigencia de la democracia y el respeto de los derechos humanos es de tipo declarativo, pues Prosur no trae consigo una cláusula democrática jurídicamente vinculante —como sí la tiene

Prosur no puede ser caracterizado como una organización de integración regional

Unasur o Mercosur—, con una definición clara de los supuestos en los que ha de activarse, quedando así al arbitrio de los presidentes. No contribuye a su credibilidad democrática la declaración reservada enviada a la OEA por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay el 6 de abril de 2019, pocos días de establecerse Prosur, en la que ponen en cuestión la actuación del sistema interamericano de derechos humanos (Comisión y Corte) y reclaman mayor atención al principio de subsidiariedad de dicho sistema, y se pide que se respete “el legítimo espacio de autonomía del que disponen los Estados” y su “margen de apreciación”, y que se tengan en cuenta las realidades “políticas, económicas y sociales” de los mismos. Una declaración que, según la organización Human Rights Watch, acerca a estos gobiernos a los que, desde posiciones “bolivarianas”, han cuestionado dicho sistema y sus garantías; y que puede llevar a debilitarlo, y en particular su actuación en materia de género, identidad sexual, o derechos reproductivos de la mujer, en un escenario regional de gobiernos conservadores (Gómez 2019).

Por último, aunque no se propone nada concreto con relación al comercio, Prosur se solapa con otros foros regionales, en los que también participan estos países, como la Alianza del Pacífico o el propio Mercosur. En cuanto a las áreas de trabajo, la Declaración de Santiago menciona infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, y prevención y manejo de desastres naturales ... que, llamativamente, coinciden con las que daban contenido a Unasur.

En suma, Prosur es una nueva muestra de diplomacia presidencial basada, sobre todo, en liderazgos circunstanciales —en este caso, de Piñera y de Duque—, ante la notoria inhibición de Brasil, y en la afinidad ideológica de los gobiernos de turno. Mas allá de su orientación liberal-conservadora, no se diferencia en lo esencial de otras iniciativas ideologizadas y deliberadamente débiles en su institucionalidad, como el ALBA-TCP. Como esta última, es funcional a propósitos de legitimación y movilización política interna, en una lógica de fuerte polarización, mas que a sus propósitos declarados de cooperación e integración. Según señalaba Juan Carlos Herrera en *The New York Times*, “Ante la coexistencia alarmante de tantos órganos regionales, la creación de Prosur no solo es contraproducente, sino también inútil”. El carácter fuertemente ideologizado del proyecto —aunque se afirme lo contrario— no lo define como un mecanismo inclusivo ni es garantía de continuidad (The Economist 2019; García 2019). Como señaló el expresidente de Colombia, Juan Manuel Santos, difícilmente sobrevivirá al inevitable cambio de ciclo político (Agencia EFE 2019a).

Mercosur: entre el “giro comercial” y la “flexibilización”

Mercosur, que sigue siendo el principal acuerdo comercial de la región, no ha sido ajeno a los cuestionamientos de las nuevas derechas latinoamericanas, que pretenden dejar atrás lo que se denominó el Mercosur “productivo, social y ciudadano” impulsado en el anterior ciclo de gobiernos progresistas (Perrotta y Porcelli 2016). El giro liberal-conservador que han supuesto las presidencias de Macri y Temer significó una reevaluación de Mercosur y su significación, que se expresó con claridad en la cumbre celebrada en Mendoza (Argentina) en julio de 2017, escenario del “giro comercial” de este grupo. En particular, en esta reunión se planteó la necesidad de una “convergencia” de Mercosur con la más liberal Alianza del Pacífico, se expresó un renovado compromiso con las negociaciones con la UE, y se abrió la puerta a nuevos reclamos de “flexibilización” de este bloque, derogando las normas que lo mantienen como unión aduanera, con su correlato de arancel externo y política comercial común. Ello supone eliminar la decisión 32/00, adoptada en 2001, que impide alcanzar acuerdos bilaterales con socios externos. Esta propuesta, que ya presentó Uruguay en 2016, requiere del voto unánime de los miembros de Mercosur. Como se indicó, dar ese paso significaría redefinir Mercosur como un área de libre comercio, y permitiría estrategias individuales de apertura y liberalización, incluyendo acuerdos de libre comercio.

Mercosur no ha sido ajeno a los cuestionamientos de las nuevas derechas latinoamericanas

El discurso a favor de “flexibilizar” Mercosur fue más marcado en Brasil, Paraguay y Uruguay, y más matizado por parte de Argentina. Sin embargo, Brasil atemperó su inicial empeño reformista ante la constatación de que la UE era reacia a “bilateralizar” la relación, y seguía apostando por un acuerdo interregional en el que liberalizar el comercio y preservar la integración debían ser compatibles; y que, una vez electo Trump, ni Brasil ni otros países del bloque podían esperar ninguna oferta de tratado de libre comercio bilateral por parte de Estados Unidos.

Puede alegarse que estos gobiernos partían de una lectura errónea del escenario internacional: deseaban “abrirse al mundo” y “abrazar la globalización” en el momento en el que la globalización se encontraba en crisis, y los propios países avanzados, así como China, optaban por un repliegue económico y político, en ocasiones teñido de nacionalismo y proteccionismo. Al tiempo, se empezaba a observar un claro retraimiento de las dinámicas de transnacionalización económica y en las normas multilaterales que habían impulsado la globalización en las décadas precedentes (Sanahuja y Comini 2018). En un escenario como este, mercados regionales como Mercosur adquieren una renovada importancia.

La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil ha sometido a nuevas tensiones al eje Brasil-Argentina, sobre el que descansa Mercosur, así como al propio bloque comercial en su conjunto. Tensiones que emanan, en parte, de las contradicciones de la política exterior brasileña, sobre la que pugnan los “cruzados” más ideologizados, como el canciller Araújo, favorables a un mayor alineamiento con Estados Unidos; el neoliberalismo del ministro de Economía, Paulo Guedes, crítico con Mercosur; o las posiciones más atemperadas del General Mourão desde la vicepresidencia, que no olvidan la importante relación económica con China y el valor de Mercosur (Frenkel 2019; Rodrigues 2019). El nuevo ministro de economía, Paulo Guedes, ya afirmó que Mercosur no era prioritario; ha privilegiado la relación con Chile y no con Argentina, y ha exigido, de nuevo, “flexibilizar” Mercosur abandonando la unión aduanera, y convertir al grupo en una zona de libre comercio (Stratfor 2019). En una conferencia en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales en abril de 2019, el canciller Araújo presentó una posición más matizada, respaldando Mercosur, pero reclamó una reducción más agresiva del arancel externo común, a modo de *shock*, para ganar competitividad y permitir negociaciones bilaterales (El Cronista 2019).

El acercamiento de Brasil a Estados Unidos, por otro lado, ha venido acompañado por los hechos: en la visita de Bolsonaro en marzo de 2019, Brasil ofreció a ese país, con pocas contrapartidas, una cuota de 750.000 toneladas de trigo libre del arancel común de Mercosur, sin tan siquiera informar a Argentina, tradicional proveedor de ese producto para el mercado brasileño en el comercio intra-Mercosur. Ello representa aproximadamente el 12% de las importaciones totales de ese producto por parte de Brasil, que suponen unos 6,8 millones de toneladas, de las que Argentina provee casi 6 millones. El gobierno y las asociaciones de productores de Argentina, molestos por esta decisión, temen que esa cuota, con validez inicial por un año, pueda terminar siendo permanente y erosione su acceso preferente dentro de Mercosur (Reuters 2019; Mercopress 2019; La Nación 2019).

La voluntad de rebajar el perfil político de Mercosur y resituarlo en el eje del libre comercio es también visible en otros hechos: la resistencia a dar curso a la solicitud de adhesión de Bolivia; o la decisión adoptada el 17 de abril de 2019, por iniciativa de Paraguay, con el respaldo de Argentina y Brasil, pero sin el de Uruguay. Ese acuerdo suspende la aplicación del protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur (Parlasur), adoptado en 2005, en lo referido a la elección de sus miembros por sufragio universal y directo, con el argumento de “despolitizar” Mercosur y “reducir costes y burocracia”. Es cierto que esa elección no se había llegado a aplicar plenamente, pues dicho protocolo establecía como plazo para esa elección el año 2014, y solo

Argentina y Uruguay habían adoptado la legislación que permitía la elección directa. Por ello, se había establecido una prórroga hasta 2020. También es cierto que esta cámara tiene una difícil justificación pues sus competencias son solo deliberativas y consultivas, pues no existe en Mercosur un procedimiento legislativo supranacional. Pero la iniciativa no va orientada a resolver esas carencias y reforzar las instituciones ni la legitimidad democrática de Mercosur, sino a resituarlo como espacio exclusivamente comercial.

Reflexiones finales: contestación normativa y restauración conservadora

Como se indicó, el cuestionamiento de ALBA-TCP, CELAC, Unasur e incluso de Mercosur, en su forma actual, es parte de la agenda de restauración conservadora de gobiernos de las “nuevas derechas” para dismantlar el legado regional de los gobiernos progresistas. Además, responde más a lógicas de polarización en el ámbito de la política interna, que a criterios u objetivos de política exterior o de política de desarrollo. Estas organizaciones se han presentado, en un ejercicio discursivo de resignificación política, como epígonos de las ideologías “bolivarianas”. Cuestionar Unasur o CELAC se ha revelado, en suma, como discurso o fórmula de bajo coste de las nuevas derechas para la polarización, la movilización política y la deslegitimación de las fuerzas progresistas y como marcadores simbólicos de un nuevo ciclo político.

Cuestionar Unasur o CELAC es una fórmula de bajo coste para la polarización política y la deslegitimación de las fuerzas progresistas

A principios de los 2000, como ha argumentado Olivier Dabène (2012), la llegada de los gobiernos progresistas significó la “repolitización” del regionalismo y la integración, en clave desarrollista y autonomista, frente a la supuesta racionalidad instrumental del “regionalismo abierto”. Con el giro a la derecha que vive Latinoamérica, esa “repolitización” cambia de signo. Aunque se alega que el objetivo es “desideologizar” la integración regional, en realidad lo que se observa es, de nuevo, la preeminencia del discurso ideológico, esta vez desde la derecha o la ultraderecha. En cierta forma, la propuesta de Prosur configura una suerte de “ALBA de derechas”, funcional a necesidades internas de legitimación que hacen de Venezuela el referente externo en el que encuadrar y desacreditar a las fuerzas progresistas de cada país.

Con todo ello, puede hablarse de un ciclo de cuestionamiento o “contestación” normativa al regionalismo, de carácter discursivo, y también en las instituciones y la política, que se legitima con discursos conservadores, nacionalistas y/o de extrema derecha. Esos discursos y prácticas, como factores de agencia, se convierten así en importantes elementos explicativos de la crisis que experimenta la coopera-

ción y la integración regional en América Latina. En ese sentido, la región se sincroniza, con las lógicas especificidades y mediaciones propias, con un ciclo global de ascenso del nacionalismo y la extrema derecha que se observa también en Europa, en Estados Unidos, y en otras latitudes. En ese ciclo también emergen dinámicas de contestación material y normativa del regionalismo y la integración —como se observa, en particular, en la oleada de euroescepticismo nacionalista que cuestiona la integración europea— y en un sentido más amplio, de impugnación del orden internacional liberal.

En términos de la inserción internacional de América Latina, este proceso también es parte de un realineamiento de las políticas exteriores con la de Estados Unidos, que con Trump retorna a la región, y supone subordinarse, de manera voluntaria y auto-infligida, a la actuación de actores externos. Empeñada en crear trampantojos ideológicos al calor de los gobiernos de turno, como Prosur, en vez de verdaderas instituciones de integración, la región se condena a la irrelevancia en la política mundial y renuncia a tener recursos propios para actuar. Supone también que Brasil abandona el “liderazgo cooperativo” como potencia regional que Unasur había asentado, y la renuncia de América Latina a contribuir al multilateralismo global a partir de organizaciones regionales fuertes.

Ello es visible, en primer lugar, en el ámbito económico y de las políticas de desarrollo, en el que la región parece privarse a sí misma de instrumentos de acción colectiva para buscar acomodo en ofertas como la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” de China, insistiendo en fórmulas individuales y en un modelo de reprimarización productiva muy dependiente del ciclo económico global; o en negociaciones asimétricas con Estados Unidos, que ya no asume el libre comercio conforme a reglas multilaterales y retorna a fórmulas de “comercio administrado”. En segundo lugar, en el plano político, la región se ha lanzado a un ciclo autodestructivo para dismantelar las organizaciones que como Unasur o CELAC daban capacidad a la región para afrontar crisis políticas a través de la mediación, el arbitraje, la negociación y otros mecanismos de gestión de crisis, y así frenar derivas autoritarias y contribuir a la estabilidad y la gobernabilidad democrática. A la postre, ello significa dejar esos asuntos en manos de los actores externos, con sus respectivas agendas de intereses geopolíticos, económicos, y de legitimación en el ámbito de la política interna: un Estados Unidos declinante y con una presidencia histriónica, más preocupado por las elecciones en Florida o por la expansión de China que por la democracia en Latinoamérica; una China y Rusia aun lejanas, poco o nada democráticas, pero que exigen que se reconozca su estatus de países emergentes y defienden sus crecientes intereses en los recursos naturales de la región; y una UE cuya voluntad de mediación y valores cosmopolitas no se ven acompañados por una acción

exterior efectiva y creíble, a causa de su fragmentación. Así lo muestra la crisis de Venezuela, ante la que la región parece haberse inhabilitado a sí misma para dar una respuesta efectiva, y en la que, más como parte del problema que de la solución, ya han irrumpido esos actores externos.

Referencias bibliográficas

Acosta, D. (2015), "Toward a South American Citizenship? The Development of a New Post-National Form of Membership in the Region", *Journal of International Affairs*, vol. 6, nº 2, pp. 213-221.

Acosta, D., Blouin, C., y Freier, L. F. (2019), "La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas", *Documentos de Trabajo, Fundación Carolina* nº 3/2019.

Agencia EFE (2019a), "Santos prevé el fracaso de Prosur porque es una integración ideológica como Unasur", *La Vanguardia*, 26 de marzo.

Agencia EFE (2019b), "Bolivia da el relevo de Unasur a Brasil tras los intentos fallidos de una cumbre", *Eldiario.es*, 15 de abril.

Aponte, M. (2014), *El nuevo regionalismo estratégico. Los primeros diez años del ALBA-TCP*, Buenos Aires, CLACSO.

Armendáriz, A. (2018) "Sumida en la crisis la Unasur tiene un destino cada vez más incierto", *La Nación*, 6 de agosto.

Asteggiant, A. (2019), "Lacalle Pou: "Si nos toca ser gobierno nos vamos a ir de Unasur y esos lugares que trajo el chavismo", *El País Uruguay*, 24 de abril.

Benzi, D. y Narea, M. (2019), "Crónica de una Secretaria General acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de Unasur" en *Visioni latinoamericane* (en prensa).

Brumat, L. (2019), "Migration as the 'rise of the right' in South America: Is there an increasing anti-inmigration sentiment in the Southern Cone?", *Migration Policy Center Blog*, European University Institute. Florencia, 1 de marzo. Disponible en: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migration-rise-right-south-america-increasing-anti-inmigration-sentiment-southern-cone/>

Caballero, S. (2019), "Reformas para el Mercosur: ¿Solución o nuevos problemas?", *Análisis Carolina* nº 5/2019, 9 de abril.

Caetano, G. (2019), "Los nuevos rumbos del Mercosur: el cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña", *Foro Internacional* vol. LIX, nº 1, pp. 47-88.

Camilleri, M. J. y Hanson, Fen O. (2018), *No Strangers at the Gate. Collective Responsibility and a Region's Response to the Venezuelan Refugee and Migration Crisis*, Washington, Centre for International Governance and The Inter-American Dialogue, octubre.

Closa, C., Castillo, P. y Palestini, S. (2016), *Organizaciones regionales y mecanismos de protección de la democracia en América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.

CRIES (2018), *Respuestas Regionales a la Crisis en Venezuela: resguardando los derechos humanos de refugiados y migrantes*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 15 de marzo.

Dabène, O. (2012), "Consistency and Resilience through cycles of repolitization", en Riggiozzi, P. y Tussie, D. (eds.), *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of*

Latin America, Londres, Springer, pp. 41-64.

El Cronista (2019), "Brazo exterior de Bolsonaro pide "shock" en aranceles del Mercosur", 8 de abril.

Elliott, K. A. (2018), "Trump's Tariffs Herald the Return of 'Managed Trade'", *World Politics Review*, 7 de agosto.

España, S. (2019), "Ecuador se retira de Unasur y abre la puerta a nuevas iniciativas de integración", *El País*, 14 de marzo.

Espinoza, J. (2018), "SICA intenta destrabar el diálogo", *El Nuevo Diario*, 19 de septiembre.

Frenkel, A. (2019), "Un cruzado en la cancillería brasileña: Ernesto Araújo y la política exterior bolsonarista", *Nueva Sociedad*, edición digital, febrero [Disponible en: <http://nuso.org/articulo/araujo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>]

García, A. (2019), "El Prosur para la desintegración regional", *Página 12*, 31 de marzo.

Gómez, S. (2019), "HRW denuncia ataque de Colombia y otros países contra la CIDH", *El Tiempo*, 24 de abril.

Herrera, J. C. (2019), "Prosur: el nuevo mecanismo para no integrar a Latinoamérica", *The New York Times en español*, 9 de abril.

International Crisis Group (ICG) (2018), "Nicaragua: caminos hacia el diálogo después de la revuelta aplastada", *ICG Informe sobre América Latina* n° 72, 19 de diciembre.

Jara, A. (2019), "Excancilleres critican creación de bloque internacional que reemplazará a Unasur", *La Tercera*, 18 de febrero.

La Nación (2019), "Malestar oficial tras la decisión de Brasil de darle una cuota de trigo a EE UU", 20 de marzo.

Mercopress (2019), "Mercosur farmers protest Bolsonaro's decision to allow US wheat imports free of tariffs", 21 de marzo.

Mijares, V. M. y Rojas, N. (2018), "Venezuelan Migration Crisis puts the Region's Democratic Governability at Risk", *Giga Focus Latin America* n° 6, octubre.

Natanson, J. (2019), "Argentina en su laberinto", *Análisis Carolina* n° 4/2019, 2 de abril.

Nolte, D. (2016), "The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations", *Giga Focus Latin America* n° 4, agosto.

Nolte, D. (2017), "Trade: The Undervalued Driver of Regional Integration in Latin America", *Giga Focus Latin America* n° 5, septiembre.

Ospina, P. (2019), "Ecuador: ¿Realmente hay un "giro a la derecha?", *Nueva Sociedad*, edición digital, abril [Disponible en: <http://nuso.org/articulo/ecuador-moreno-correa-elecciones-politica/>]

Palestini, S. y Agostinis, G. (2014), *Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within UNASUR*, Florencia, European University Institute, RSCAS working paper 2014/73.

Pastrana, E. y Castro, R. (2017), "La Alianza del Pacífico: un eje articulador del interregionalismo pos-TPP", en Serbin, A., Martínez, L., Ramanzinim H. y Serbin Pont, A. (Coords.), *América Latina y el Caribe: una compleja transición. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 2017*, Buenos Aires, CRIES, pp. 71-94.

Perrotta, D. y Porcelli, E. (2016), "Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa", *Márgenes. Revista de Economía Política*, vol. 2, n° 2, pp. 51-87,

- Reuters (2019), "US-Brazil wheat deal worries local argentine farmers", 20 de marzo.
- Riggiozzi, P. (2014), "Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America", *Economy and Society*, vol. 33, nº 3, pp. 432-454.
- Rodrigues, G. M. A. (2019), "¿El Trump del trópico? Política exterior de ultraderecha en Brasil", *Análisis Carolina* nº 6/2019, 15 de abril.
- Samper, E. (2018), "Unasur, lo que el viento se quiere llevar", *La Vanguardia*, 23 de mayo.
- Sanahuja, J. A., y Verdes-Montenegro, F. J. (2014), "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; y Ramanzini, Haroldo (Jr.) (Coords.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe 2013-14*, Buenos Aires, CRIES, pp. 487-529.
- Sanahuja, J. A. (2017), "Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle", en Briceño, J. y Morales, I. (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific-Atlantic divide?* Londres, Routledge, pp. 99-124.
- Sanahuja, J. A. y Comini, N. (2018a), "Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis", *Nueva Sociedad* nº 275, mayo-junio, pp. 32-46.
- Sanahuja, J. A. y Comini, N. (2018b), "Unasur: ¿'Sudamexit' o la estrategia de la silla vacía?", *ESGlobal*, 4 de mayo.
- Sanahuja, J. A. (2019), "Malestar democrático y retos de la crisis de la globalización", en Sahagún, F. (Coord.), *Panorama Estratégico 2019*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa (En prensa).
- Serbin Pont, A. (2018), "La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo", *Pensamiento Propio* nº 47, pp. 129-158.
- Smilde, D. y Ramsay, G. (2019), "El difícil camino hacia Adelante: Venezuela y el Grupo de Contacto Internacional", *Análisis Carolina* nº 1/2019, 4 de marzo.
- Stratfor (2019), "Brazil's Next President Is Looking to Shake Up Mercosur", 30 de noviembre.
- The Economist (2019), "Why Prosur is not the way to unite South America", 21 de marzo.
- Tinbergen, J. (1965), *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier (2ª edición)
- Tussie, D. (2016), "Presidential diplomacy in Unasur: coming together for crisis management or marking turfs?", en Mace, G., Theriën, J. P., Dabène, O., y Tussie, D. (eds.), *Summits & Regional Governance: the Americas in comparative perspective*, Londres, Routledge, pp. 71-87.
- Wiener, A. (2017), "A Theory of Contestation – A Concise Summary of its Arguments and Concepts", *Polity* vol. 49, nº 1, pp. 109-125

Justicia y democracia en Guatemala: la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

Elisenda Calvet Martínez

Profesora de Derecho Internacional Público. Universidad de Barcelona



La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un modelo único de cooperación internacional, creado a partir de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala para promover el fortalecimiento del Estado de Derecho en el 2006. La reciente decisión del presidente Jimmy Morales de no renovar de forma unilateral el mandato de la CICIG –que finaliza en septiembre de 2019– y de no permitir la entrada al país al comisionado Iván Velásquez para que pueda desarrollar su cargo con normalidad, ha puesto en jaque a la institución y, a su vez, a la estabilidad institucional de Guatemala. Paralelamente, el Congreso está promoviendo una reforma de la Ley de Reconciliación Nacional de 1996 para otorgar una amnistía general a todas las personas responsables de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado en Guatemala (1960-1996). Las próximas elecciones legislativas de junio de 2019 serán determinantes saber si el país decide continuar la lucha contra la impunidad y promover la cultura de legalidad o dar un paso atrás y fomentar la impunidad, la corrupción y la violencia.

Contexto de violencia e impunidad después del conflicto armado interno

Guatemala sufrió un conflicto armado interno entre 1960 y 1996 en el cual se produjeron unas 200.000 muertes y cerca de 45.000 personas desaparecidas, siendo el 93% de las violaciones responsabilidad del Estado de Guatemala (Ejército Nacional, Patrullas de Autodefensa Civil, Comisionados Militares, otras fuerzas de seguridad del Estado y los Escuadrones de la Muerte), mientras que el 81% de estos hechos violentos se produjeron entre los años 1981 y 1983, coincidiendo con el mandato de Ríos Montt (CEH, 1999). La mayor parte de víctimas fueron indígenas mayas que, a pesar de ser población civil, fueron blanco indiscriminado de las fuerzas de contrainsurgencia quienes los consideraban, junto con la población indígena, como parte de un “enemigo interno” subversivo. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), establecida en 1994 en Oslo, constató en su informe final que la reiteración de actos destructivos dirigidos de forma sistemática contra la población maya, especialmente entre 1981 y 1983, fueron actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a la población puesto que “no fueron actos aislados o excesos cometidos por tropas fueran de control, ni fruto de una eventual improvisación de un mando medio del ejército”. De modo que la CEH concluyó que agentes del Estado, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre 1981 y 1983 ejecutaron “actos de genocidio” en contra de grupos del pueblo maya (CEH, 1999, pp. Tomo III: 418-419).

El alto nivel de violencia es un reflejo de la penetración de las organizaciones clandestinas y cuerpos de seguridad ilegales en las instituciones de Guatemala

Paralelamente, en 1994 la Asamblea General de las Naciones Unidas creó una Misión de verificación de los derechos humanos (MINUGUA) para supervisar el cumplimiento del Acuerdo Global de Derechos Humanos y mejorar la confianza entre las partes en conflicto y facilitar la paz (Stanley, 2013). De modo que la MINUGUA se desplegó cuando aún no se había firmado el Acuerdo para una Paz Firme y Duradera de 1996 entre el gobierno guatemalteco y la guerrilla, con los riesgos que comportaba esta situación para la misión. A pesar del fin del conflicto armado y de los Acuerdos de Paz, la violencia en Guatemala aumentó considerablemente, en parte porque las estructuras contrainsurgentes evolucionaron hacia el crimen organizado y la corrupción organizada (WOLA, 2015).

Si bien este aumento de la violencia post-conflicto se dio también en la región centroamericana, varios factores contribuyeron a este aumento de la violencia como la participación de ex-combatientes en actividades criminales, la disponibilidad de armas, los efectos del desplazamiento interno de la población, el incremento del miedo y la costumbre de la violencia (Aguirre, 2014, p. 227). El alto nivel de violencia era, y sigue siendo, un reflejo, por tanto, de la penetración de las orga-

nizaciones clandestinas y cuerpos de seguridad ilegales en las instituciones del país y la sociedad guatemalteca en general (Hudson & Taylor, 2010). Estos “poderes paralelos” buscan “garantizarse impunidad en los procesos de justicia, infiltrándose dentro de la institucionalidad estatal para continuar sus hechos delictivos que les generan lucro, así como atemorizar a la población civil y organizaciones sociales, especialmente de derechos humanos” (Dabroy, s.f.). Sin embargo, el punto de inflexión vino de la mano del caso Parlacén, en el cual fueron asesinados tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano junto con su chófer cuando iban de camino a la Ciudad de Guatemala en febrero de 2007. Los hechos fueron atribuidos a cuatro miembros de la Dirección de Investigaciones Criminales de la Policía Nacional Civil (PNC) y, luego de ser arrestados, fueron llevados a la prisión de máxima seguridad de El Boquerón donde fueron asesinados por un comando armado de encapuchados que entró en la prisión (Galicia, 2007). Todo indicaba que pertenecían a una estructura ilícita dentro de la PNC. Esta situación provocó una grave crisis política y una repercusión mediática internacional, provocando la destitución de los jefes de la policía e incluso del propio Ministro de Gobernación Carlos Vielmann.

Ante la incapacidad de las instituciones guatemaltecas de combatir la impunidad de estas estructuras criminales, el gobierno se vio obligado a pedir ayuda a las Naciones Unidas para combatir la alta criminalidad y propició la creación de la CICIG. En este contexto, un mecanismo de asesoría y capacitación técnica no parecían suficientes ni tampoco se quiso una operación de mantenimiento de la paz con cascos azules de la ONU, sino que se escogió un mecanismo intermedio que consistía en investigadores y fiscales internacionales que cooperarían con el Ministerio Público pero que a la vez tendría su propia autonomía. Este mecanismo se basaba en el principio de soberanía compartida: Guatemala cedía parte de su soberanía al aceptar fiscales e investigadores internacionales en los procedimientos internos, y, a su vez, la ONU aplicaría la ley y procedimientos guatemaltecos, renunciando a los tribunales penales internacionales (Gutiérrez, 2016).

Mandato y funciones de la CICIG

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) fue creada mediante un acuerdo entre Guatemala y las Naciones Unidas en el 2007 con el fin de acabar con la impunidad y desarticular estas estructuras criminales, cuyo origen se encontraba en las estructuras de inteligencia y paramilitares del conflicto armado. La CICIG tenía su base jurídica en el Acuerdo Global de Derechos Humanos de 1994, en el cual el gobierno de Guatemala se había comprometido a acabar con los cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos

La CICIG tiene por objetivo apoyar y fortalecer las instituciones de Guatemala y proteger los derechos de la vida e integridad personal

(CIACS). Así, el mandato de la CICIG tiene dos objetivos principales: por un lado, apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones de Guatemala y, por el otro, proteger los derechos de la vida e integridad personal.

La CICIG define la impunidad como “la inexistencia de hecho o de derecho de responsabilidad penal, administrativa, disciplinaria o civil para los responsables de dichas acciones, eludiendo la investigación o la condena; todo lo cual conduce al debilitamiento del estado de derecho, impidiendo al Estado cumplir con su deber de garantizar a los ciudadanos afectados la protección de su vida, integridad física y el pleno acceso a la justicia, con la consecuente pérdida de la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas del país” (CICIG, 2006). El primer comisionado al frente de la CICIG fue el fiscal español Carlos Castresana (2007-2010) quien tuvo que poner en marcha el mecanismo; el segundo fue el costarricense F. Dall’allese (2010-2013), momento en el que la CICIG estuvo más debilitada; y en la actualidad ocupa el cargo el colombiano Iván Vásquez, en la que se podría considerar la etapa de maduración y mayor impacto de la lucha contra la impunidad, sobre todo a partir del caso La Línea que afectó al propio ex presidente Otto Pérez Molina.

La Comisión tiene por finalidad promover la desarticulación y sanción penal de los “Cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad” (CIACS) que cometan delitos que afecten al goce de los derechos civiles y políticos, quedando, por lo tanto, excluidos los derechos económicos sociales y culturales (CICIG, 2006). A pesar de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, los CIACS continuaron operando y fusionándose con estructuras del Estado, ejerciendo sus actividades ilícitas en la total impunidad. Inicialmente, los CIACS hacían referencia a cómo las estructuras criminales lograron incrustarse en el Estado, no obstante, estas estructuras han ido evolucionado y convirtiéndose en Redes Político Económicas Ilícitas (RPEI). Estas Redes son estructuras que “desarrollan actividades de carácter informal dentro del sistema político, económico y judicial del país, las cuales pueden resultar ilícitas con apariencia de lícitas” (CICIG, 2015) y que han logrado infiltrarse en el mismo Estado y en el sector privado.

Al no tener dentro de su mandato la persecución de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, a menudo se considera que la CICIG no es un “mecanismo de justicia transicional” propiamente dicho. Sin embargo, en la medida en que parte de su mandato incluye “recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin” (CICIG, 2006),

puede considerarse que esta función de mirar hacia el futuro se encuadra perfectamente dentro del componente de “garantías de no repetición” de la justicia transicional. Ciertamente, la impunidad del pasado está vinculada con la impunidad del presente, de modo que identificar la relación que hay entre la impunidad de los crímenes del pasado y la impunidad de los crímenes actuales permite investigar y perseguir con más eficacia al crimen organizado y narcotráfico (Cadena, 2015).

Para poder llevar a cabo su cometido, destacan dos funciones: por una parte, la posibilidad de promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por las CIACS como “querellante adhesivo”, es decir, de forma conjunta con el Ministerio Público (MP); y, por otra, promover reformas legislativas para garantizar el funcionamiento adecuado de las instituciones guatemaltecas para poder perseguir y enjuiciar a estas estructuras criminales. De modo que la CICIG puede definirse como un mecanismo “híbrido” al tener una composición internacional y nacional a la vez, que funciona como una especie de fiscalía, aunque con poderes limitados, que trabaja junto con las instituciones guatemaltecas, capacitando y empoderando al mismo tiempo al personal local a través del llamado efecto demostrativo (“demonstration effect”) (Hudson & Taylor, 2010, p. 55).

Capacidad de investigación y persecución

En el ámbito de identificación, investigación y persecución de los CIACS, la CICIG ha utilizado la técnica del “litigio estratégico” que consiste en la “judicialización de casos emblemáticos con el objetivo de avanzar en la detección e implementación de soluciones, tanto para el combate a fenómenos específicos como para la protección de las personas directamente afectadas” (CICIG, 2018). En este sentido, cabe destacar que, en el ámbito de la persecución penal, la CICIG ha dado apoyo técnico al MP y participado como “querellante adhesivo” en más de 100 casos; identificado más de 60 estructuras criminales; investigado, procesado y condenado más de 1.200 personas, y logrado más de 310 sentencias condenatorias y 31 absolutorias (CICIG, 2018). El 40% de los casos han sido resueltos en los dos últimos años.

Esta cifra es sorprendente si se tiene en cuenta que un proceso penal dura entre 5 y 10 años en Guatemala, debido, en gran parte, a la alta carga judicial (y poco personal para tramitar las demandas), el litigio malicioso (utilización de los recursos por parte de la defensa para dilatar el proceso judicial) y la suspensión de las audiencias, sobre todo, en los casos de alto impacto (CICIG, 2018). En parte, se debe a la creación en 2008, mediante un acuerdo de cooperación entre la CICIG y el MP, de crear una unidad especializada “Unidad Especial de Fiscalía

de Apoyo a la CICIG” que desde 2011 se llama “Fiscalía Especial contra la Impunidad” (FEI) que es la encargada de investigar los casos de alto impacto que han sido seleccionados por la CICIG y el MP. Respecto a la tipología de casos, la mayoría están relacionados con la corrupción administrativa, en el sistema de salud y transporte, así como en el sistema de justicia, defraudación aduanera y financiación electora ilícita y lavado de activos, entre otros.

Asimismo, desde su creación, la CICIG ha capacitado a la policía, en especial la PNC y mejorado los medios de investigación para combatir las CIACS, como por ejemplo, mediante la implementación de las escuchas telefónicas para la investigación criminal a disposición de la policía y el MP; la adopción de la figura legal del “colaborador eficaz o arrepentido” con el objeto de ofrecer beneficios jurídicos a los miembros de las estructuras criminales que proporcionen información relevante para desarticular las CIACS. Asimismo, la CICIG también recomendó la utilización del mecanismo de “entrega vigilada” y “operaciones encubiertas”, así como la implementación de un programa de protección de testigos adecuado, pues el existente no garantizaba la seguridad de los testigos ni de sus familias (WOLA, 2015).

Se ha demostrado que con el debido apoyo técnico y político, el sistema judicial de Guatemala puede investigar casos complejos de corrupción

A través de casos emblemáticos, la CICIG ha demostrado que, con el debido apoyo técnico y político, el sistema judicial de Guatemala puede investigar casos complejos y llevar a los tribunales a personas que antes eran consideradas intocables. Por otra parte, la CICIG también ha contribuido a lanzar un mensaje a la sociedad de que “nadie está por encima de la ley”, y así lo demuestran las manifestaciones que tuvieron lugar en el 2015 como el denominado Paro Nacional 27^a o también llamada “primavera chapina” (Pérez Navarrete, 2019), obligando al entonces presidente Otto Fernando Pérez Molina y a la vice presidenta Roxana Baldetti a dimitir por corrupción y actualmente procesados por el caso La Línea.

Estas investigaciones, sobre todo a partir del caso de La Línea, han permitido a la CICIG detectar que el fenómeno de la corrupción “no constituían casos aislados de involucramiento de unos pocos agentes del Estado y algún sector del empresariado en negociaciones ilícitas, sino que conformaron un sistema complejo de relaciones corruptas entre unos y otros, con la afectación sistemática de la gestión contractual del Estado” (CICIG, 2016).

Reforma institucional y legislativa

En el área de reformas legales e institucionales, cabe subrayar que desde 2008, la CICIG ha presentado o intervenido en al menos 34 pro-

puestas legislativas con el objeto de fortalecer las instituciones y el Estado de Derecho, en especial del sistema judicial (CICIG, 2018). Estas iniciativas parten sobre todo de las investigaciones llevadas a cabo por la CICIG, en las que se han podido detectar los fallos del sistema y las causas estructurales que permiten la impunidad de los responsables de los delitos e impiden acabar con las CIACS (CICIG, 2018). En este sentido, se han logrado avances en relación con la Ley de Armas y Municiones, el Código Procesal Penal, la creación de los Tribunales de Mayor Riesgo, Ley contra la corrupción, Ley de Extinción de Dominio, una nueva Ley de la Carrera Judicial y reformas a la Ley Orgánica de Ministerio Público (CICIG, 2015). Sin embargo, aún quedan reformas legislativas pendientes como las relativas a los recursos de amparo y en materia de antejuicio dado la tendencia a su uso abusivo con el fin de impedir cualquier tipo de investigación penal.

Por otra parte, en el ámbito del sistema judicial, cabe destacar la creación de Tribunales de Alto Riesgo en el 2009 con sede en la capital, pero ejerciendo su competencia en todo el territorio sobre casos de criminalidad organizada y de graves violaciones de derechos humanos, que comprenden, entre otros, genocidio, crímenes de guerra, desaparición forzada, tortura, trata de personas, plagio o secuestro, y femicidio. La Convención de Naciones Unidas sobre delincuencia organizada internacional del 2000 (Convención de Palermo) ha sido uno de los principales instrumentos de referencia de la CICIG para promover algunas de las reformas del sistema judicial. Estos tribunales, creados a partir de la recomendación de la CICIG, estaban pensados para procesos por hechos delictivos cometidos en cualquier parte del país, en los que se presentara mayor riesgo para la seguridad personal de jueces, magistrados, fiscales y auxiliares de justicia, así como de los imputados, testigos y demás sujetos procesales que intervengan en estos procesos. En la actualidad, ante el aumento de casos de mayor riesgo, la Corte Suprema de Justicia ha creado hasta seis tribunales de este tipo. Debe resaltarse que el juicio por genocidio contra Ríos Montt o el caso La Línea contra el expresidente Otto Pérez Molina han sido conocidos por estos tribunales de alto riesgo.

Por otra parte, la CICIG ha sido clave para establecer nuevos procedimientos de elección de jueces de las altas instancias y de la figura de fiscal general, contribuyendo así a la independencia del sistema judicial (Brut, 2017). Si bien el sistema podría mejorarse, en especial las comisiones de postulación para la elección de jueces y magistrados de la Corte de Constitucionalidad, Corte Suprema y Cortes de Apelaciones, estos procedimientos permitieron la elección de dos fiscales generales independientes como Claudia Paz y Paz y Thelma Aldana, que destacaron por su lucha contra la impunidad y casos de

alto impacto tanto sobre crímenes del pasado como crímenes de delincuencia organizada y corrupción.

Finalmente, debe resaltarse la reforma constitucional del sistema judicial promovida en 2016 por la CICIG junto a otros organismos como la Procuraduría de Derechos Humanos, el Ministerio Público y la oficina del ACNUDH en Guatemala que tenía por objeto principal reforzar el sistema de justicia para luchar contra la impunidad y garantizar la independencia judicial (CICIG, 2016). Sin embargo, la reforma ha quedado paralizada desde mayo de 2017, y no parece que el proyecto se vaya a retomar de momento.

Finalización unilateral del mandato de la CICIG: consecuencias en la justicia y democracia de Guatemala

El domingo 31 de agosto de 2018, el presidente Jimmy Morales anunció, junto al ejército guatemalteco, la no renovación del mandato de la CICIG en septiembre de 2019 alegando que “agoté todos los procesos diplomáticos y actué siempre de buena fe, pero no hemos visto esa buena fe por parte de la Organización de las Naciones Unidas” y considerando que “la justicia selectiva ha sido utilizada para intimidar y aterrorizar a la ciudadanía”, instando a la institución a hacer la transferencia de capacidades antes de finalizar su mandato (Vera, 2018). El anuncio sorprendió sobre todo por la forma, al comunicarse con el apoyo de los altos mandos del ejército y la policía, seguramente en un intento, por parte del presidente Morales, de mostrar su fuerza institucional ante los círculos anti-CICIG que estarían descontentos con él por no ponerle freno a la CICIG y no haber evitado, entre otras cosas, las investigaciones por financiación electoral ilícita (Fundación Libertad y Desarrollo, 2018).

Por otra parte, el anuncio de no renovación del mandato fue acompañado de la circulación de vehículos militares con ametralladoras acopladas a las afueras de la sede de la CICIG, de la Embajada de EEUU y México, así como también frente a las sedes de la Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público y Corte Suprema de Justicia, en un intento claro de amedrentar a la población y las posibles protestas contra la decisión del presidente (Pradilla & Quintinela, 2018) y de ahí que “la plaza esté silenciosa” (Labrador, 2018). Ese uso “indebido” de los jeeps americanos que habían sido donados para la lucha contra el narcotráfico ha sido uno de los argumentos del Ministerio de Defensa de EEUU para suspender la ayuda militar a Guatemala en marzo de 2019 (Morales, 2019).

La reforma constitucional del sistema judicial que tenía por objeto reforzar el sistema de justicia para luchar contra la impunidad ha quedado paralizada

Desde entonces, sucesivas decisiones han impedido el normal funcionamiento de la CICIG, empezando por la decisión, el 4 de septiembre de 2018, de no dejar al Comisionado Iván Velásquez entrar en Guatemala, luego de su viaje al EEUU. Asimismo, en diciembre de 2018, a 11 funcionarios y dos familiares de la CICIG les fueron retiradas su visa de cortesía y acreditación diplomática, con la consecuente pérdida de su inmunidad. Sin embargo, las inmunidades del personal de la CICIG derivan del Convenio de creación de la Comisión, no de la acreditación ni de las visa de cortesía, de modo que solamente el Comisionado puede retirar la inmunidad prevista para los funcionarios Internacionales de la CICIG (CICIG, 2018).

En este sentido, no era la primera vez que el gobierno de Guatemala buscaba impedir y acabar con la labor de la CICIG. Una muestra de ello tuvo lugar el 27 de agosto de 2017 cuando el presidente Morales declaró al comisionado Iván Velásquez “persona non grata” expulsándolo de forma inmediata del país, a través de un video grabado y difundido a través de la cuenta de Twitter del gobierno de Guatemala. Casualmente, dos días antes del anuncio de expulsión, la CICIG junto con el MP habían solicitado el retiro de la inmunidad del presidente Morales para poderlo investigar y procesar por financiación electoral ilícita en la campaña de 2015 (PrensaLibre, 2017). Sin embargo, dos días después de la decisión del presidente Morales, la Corte de Constitucionalidad suspendió de forma definitiva la decisión de expulsar al comisionado, tras un recurso de amparo interpuesto por el Procurador de Derechos Humanos Jordán Rodas, alegando que la decisión del presidente vulneraba la constitución.

El cerco a la Comisión continuó en enero de 2019, cuando el presidente de Guatemala anunció el fin unilateral de la CICIG y dio 24h al personal de la Comisión para abandonar el país, mientras que el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, confirmó que la CICIG seguiría trabajando hasta el fin de su mandato en septiembre de 2019, aunque el Comisionado aun no haya podido regresar al país guatemalteco. Según el gobierno de Guatemala, la Comisión se habría extralimitado en sus funciones y violado la soberanía del país (El Tiempo, 2019). Además de la salida de parte del personal de la CICIG por cuestiones de seguridad, se ha ordenado la entrega de la licencia para llevar armas a los miembros de seguridad de la Comisión y pedido el traslado de los archivos de la CICIG a la FECI. Asimismo, en varios casos judiciales, los abogados de la Procuraduría General de la Nación han pedido la retirada de la CICIG como querellante adhesivo, a pesar de que la Corte de Constitucionalidad ha ratificado su legalidad y vigencia (Arrazola, 2019).

Reforma de la Ley de Reconciliación Nacional para promover una amnistía general

Por otra parte, el retroceso en materia de impunidad también está presente en el Congreso, en donde se está tramitando una reforma de la Ley de Reconciliación Nacional de 1996, mediante la cual se otorgó amnistía para los delitos políticos cometidos por las partes durante el conflicto armado interno, pero quedaron excluidos de forma expresa el genocidio, la tortura y la desaparición forzada. Esta disposición fue el resultado del compromiso de lucha contra la impunidad adoptado en el Acuerdo Global de Derechos Humanos de 29 de marzo de 1994 en el cual se estableció que “El Gobierno no propiciará la adopción de medidas legislativas o de cualquier otro orden, orientadas a impedir el enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos. (...) Ningún fuero especial o jurisdicción privativa puede escudar la impunidad de las violaciones a los derechos humanos”. La decisión de excluir las graves violaciones de derechos humanos de la amnistía supuso un cambio de paradigma respecto a leyes de amnistía anteriores de Guatemala y en la región en general, y se debió sobre todo a la influencia y presión de la sociedad civil guatemalteca e internacional, aunque no se tradujo en una apertura inmediata de casos sobre las atrocidades del pasado (Mallinder, 2009).

Guatemala es un estado estructural e institucionalmente frágil, en el cual las instituciones del Estado han sido cooptadas por redes político económicas ilícitas

Sin embargo, esta reforma de la Ley de Reconciliación Nacional, mediante la iniciativa legislativa 5.377, tiene por objeto adoptar una amnistía general para todos los casos de graves violaciones de derechos humanos y crímenes cometidos durante el conflicto armado interno. Además, la reforma prevé la aplicación retroactiva de la ley en la medida en que dispone la puesta en libertad inmediata de todas las personas procesadas y condenadas hasta ahora por crímenes del pasado. La adopción de esta reforma supondría no sólo un grave retroceso en materia de derechos humanos y la impunidad total respecto a las atrocidades cometidas durante el conflicto armado en Guatemala, sino que además estaría incumpliendo sus obligaciones internacionales derivadas de los tratados de derechos humanos de los cuales es parte, entre ellas, la obligación de investigar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos (CDH de Guatemala; ACNUDH en Guatemala, 2018).

Desde las Naciones Unidas, diferentes voces han rechazado la iniciativa legislativa, como la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (Bachelet, 2019) y los expertos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (ACNUDH, 2018). Asimismo, el Parlamento Europeo tam-

bién ha pedido al gobierno de Guatemala respeto por los derechos humanos y el fin de la impunidad, y el cese de los ataques ilegales a la CICIG (Parlamento Europeo, 2019). Incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha requerido al Estado que “interrumpa el trámite legislativo de la iniciativa de ley 5377 que pretende reformar la Ley de Reconciliación Nacional de 1996 concediendo una amnistía para todas las graves violaciones cometidas durante el conflicto armado interno, y la archive” (Corte IDH, 2019) al entender que su adopción tendría un impacto “negativo e irreparable” en el derecho de las víctimas al acceso a la justicia y, además de vulnerar la Convención Americana de Derechos Humanos, se estaría creando un mecanismo de impunidad estructural respecto a graves violaciones de derechos humanos.

En la misma línea, El Salvador, cuya ley de amnistía de 1993 fue declarada inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad en el 2016, también está tramitando un proyecto de ley mediante el cual se pretende conceder “amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas, independientemente del sector al que hubieren pertenecido [durante la guerra]”, permitiendo que los crímenes de guerra sean investigados, pero bloqueando cualquier enjuiciamiento y perdonando a los condenados y los que estén cumpliendo su condena (Reischke, 2019). Esta ley implicaría paralizar todos los juicios relacionados con delitos en contra los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado en El Salvador (1980-1992), permitiría que se investigara un conjunto limitado de crímenes de guerra, pero prohibiría cualquier enjuiciamiento en el futuro (WOLA, 2019).

Guatemala en la encrucijada: entre la lucha y la promoción de la impunidad

Guatemala es un estado estructural e institucionalmente frágil, en el cual las instituciones del Estado han sido cooptadas por las CIACS y las redes político-económicas ilícitas. Si bien los Acuerdos de Paz “abordaron muchas debilidades, como el imperativo de reformar y fortalecer el sistema judicial para corregir los problemas de impunidad, corrupción, ineficiencia e inaccesibilidad incrustados en las cortes, en especial para las comunidades mayas no hablantes del español, y la falta generalizada de garantías judiciales” (Jonas, 2013, p. 56), aún quedan pendientes la implementación efectiva de los acuerdos y abordar las causas estructurales del conflicto armado interno. Así, las reformas de calado del Sistema Judicial siguen pendientes, en particular la reforma constitucional de 2016 que está paralizada y ha contado con una fuerte oposición del sector privado (CACIF) y las élites de poder que ven en esta reforma una pérdida de influencia en las instituciones del Estado.

La CICIG es una institución incómoda para las élites de poder que la perciben como una injerencia en los asuntos internos del Estado

La CICIG es un modelo único e innovador de cooperación internacional que se caracteriza por la lucha contra el crimen organizado, la corrupción enquistada y la impunidad endémica (Donovan, 2008). Al tratarse de una institución independiente de investigación, que trabaja conforme al ordenamiento jurídico guatemalteco y que depende del sistema judicial del país, ha promovido el empoderamiento de las instituciones del Estado al trabajar a su lado, demostrando que es posible alcanzar justicia aplicando la legislación interna y a través de los tribunales internos. Con ello, la CICIG ha contribuido a empoderar también a la ciudadanía y a las instituciones del Estado, generando un clima de confianza.

Sin embargo, la CICIG, es una institución incómoda para las élites de poder que la perciben como una injerencia en los asuntos internos del Estado y pone en peligro su influencia en las instituciones del Estado. Si bien puede parecer que la CICIG atenta contra la soberanía estatal, tal y como destaca el Relator Especial sobre la independencia judicial, “en ciertos casos la soberanía nacional debe dar paso a mecanismos que generen con eficacia la confianza del público del país respecto de las instituciones públicas nacionales” siendo un precio menor por una paz a largo plazo (ONU, 2000). Sin embargo, en la práctica el Poder Judicial recibe mucha presión de otros poderes públicos y de diversos sectores de la sociedad y, por tanto, perdura esa cultura de falta de respeto a la legalidad (DPLF, 2013) y, en última instancia de impunidad.

La CICIG ha llevado casos de corrupción con personas de alto rango, entre los que se encuentran dos ex presidentes y una vice presidenta, demostrando que las CIACS están presentes en todos los poderes del Estado. Esta cooptación se ha trasladado también en el ámbito político, en donde el poder ex militar y los aparatos clandestinos han creado instrumentos políticos para poder participar de ese poder, a través de la financiación electoral ilícita. De ahí que la impunidad y mantenerse en el poder sean en la actualidad los motivos que subyacen en la agenda legislativa (Fundación Myrna Mack, 2019), como la que promueve una amnistía general de las atrocidades del pasado o la que quiere deshacerse de la CICIG, entre otras. Por otra parte, la iniciativa de ley 5257 mediante la cual se quiere reformar la regulación jurídica de las ONG puede suponer una importante restricción de la libertad de asociación de la sociedad civil al otorgar al Ministerio de Gobernación la facultad de cerrar una ONG que considere que sus actividades son “contrarias a la ley y al orden público” (Ortiz, 2018).

En junio de 2019 se celebrarán elecciones legislativas en Guatemala, y entre los candidatos y candidatas se encuentra Thelma Aldana, quien fue Fiscal General hasta hace poco e impulsó importantes casos

contra la corrupción junto con la CICIG, si bien su candidatura ha sido objeto de distintas denuncias y reclamaciones de nulidad. En este contexto, el partido ganador será un factor determinante para saber si Guatemala seguirá con su lucha contra la impunidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho o si, por el contrario, volverá a un escenario de impunidad, corrupción y fragilidad institucional.

Referencias bibliográficas

Fundación Libertad y Desarrollo, 2018. *Escenarios sobre la no renovación de la CICIG*. [En línea]

Available at: <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/escenarios-sobre-la-no-renovacion-de-cicig>

[Último acceso: 17 marzo 2019].

ACNUDH, 2018. *Comunicación conjunta del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y del RELator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. [En línea]

[Último acceso: 17 marzo 2019].

Aguirre, K., 2014. Analizando la violencia después del conflicto: el caso de Guatemala en un estudio sub-nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM*, Issue 220, pp. 191-234.

Arrazola, C., 2019. *Plaza Pública*. [En línea]

Available at: <https://www.plazapublica.com.gt/content/que-viene-despues-de-desahacerse-de-la-cicig-detener-la-persecucion-penal-y-restaurar-el>

[Último acceso: 17 marzo 2019].

Bachelet, M., 2019. *ACNUDH*. [En línea]

Available at:

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24098&LangID=S>

[Último acceso: 17 marzo 2019].

Brut, J.-M., 2017. La campaña anti-CICIG: hasta dónde llega su impacto. *Plaza Pública*, 9 octubre.

Cadena, R., 2015. El Sistema Internacional de las Naciones Unidas y el Sistema de los Derechos Humanos: su relación con el Derecho interno en Guatemala. *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala*, julio-diciembre(64), pp. 110-125.

CDH de Guatemala; ACNUDH en Guatemala, 2018. *Informe en contra de la Iniciativa de Ley elaborado*. [En línea]

Available at: <https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=5394>

[Último acceso: 17 marzo 2019].

CEH, 1999. *Informe "Guatemala: memoria del silencio"*, Guatemala: F&G Editores.

CICIG, 2006. *Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)*. s.l.: s.n.

CICIG, 2015. *Estado de las reformas promovidas por la CICIG en materia legislativa en Guatemala*, Ciudad de Guatemala: CICIG.

CICIG, 2015. *VIII Informe de labores de la CICIG*, Ciudad de Guatemala: CICIG.

CICIG, 2016. *IX Informe de labores*, Ciudad de Guatemala: CICIG.

CICIG, 2018. *Comunicado de prensa sobre información que circula respecto a situación de 11 funcionarios internacionales*. [En línea]
Available at: <https://www.cicig.org/comunicados-2018-c/sobre-informacion-que-circula-respecto-a-situacion-de-11-funcionarios/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

CICIG, 2018. *XI Informe de labores*, Ciudad de Guatemala: CICIG.

Corte IDH, 2019. *Caso Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 Casos Guatemaltecos Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia.*, s.l.: Resolución de 12 de marzo.

Dabroy, J., s.f.. *La impunidad como amenaza latente del sistema democrático en América Latina: la CICIG y su lucha contra la impunidad en Guatemala*. [En línea]
Available at:
https://mx.boell.org/sites/default/files/downloads/Ensayo_Premio_Jahir.pdf
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Donovan, M. K., 2008. The International Commission against Impunity in Guatemala: Will Accountability Prevail. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 25(3), pp. 779-824.

DPLF, 2013. *Ley vs. realidad. Independencia y transparencia de la justicia en Centroamérica y Panamá*, Washington: Fundación para el Debido Proceso.

El Tiempo, 2019. *Guatemala anuncia el fin unilateral de misión anticorrupción de la ONU*. [En línea]
Available at: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/guatemala-anuncia-el-fin-unilateral-de-mision-anticorrupcion-de-la-onu-312224>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Fundación Myrna Mack, 2019. *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso de Guatemala*, Guatemala: CICIG y Fundación Heinrich Böll Stiftung.

Galicia, N., 2007. *2007: confuso crimen en el Jocotillo*. [En línea]
Available at: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/caso-parlacen-muerte-diputados-salvadorenos/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Gutiérrez, E., 2016. Guatemala fuera de control. *Nueva Sociedad*, Volumen 263, pp. 81-95.

Hudson, A. & Taylor, A., 2010. The International Commission against Impunity in Guatemala: a New Model for International Justice Mechanisms. *Journal of International Criminal Justice* 8, Volumen 8, pp. 53-74.

Jonas, S., 2013. La democratización por medio de la paz: el difícil caso de Guatemala. En: V. Álvarez, y otros edits. *Guatemala: historia reciente (1954-1996)*. Tomo IV: *proceso de paz y contexto internacional*. Guatemala: FLACSO-Guatemala, pp. 25-67.

Labrador, G., 2018. *Fiscal contra la Impunidad: "Si la CICIG se va, volvemos a lo de antes"*. [En línea]
Available at: <https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/fiscal-contra-la-impunidad-si-la-cicig-se-va-volvemos-a-lo-de-antes/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Mallinder, L., 2009. Global Comparison on amnesty laws. . En: *The Pursuit of International Criminal Justice: A World Study on Conflicts, Victimization, and Post-Conflict Justice*. Antwerp: Intersentia.

Morales, S., 2019. *PrensaLibre*. [En línea]
Available at: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ee-uu-suspende-ayuda-militar-a-guatemala-a-raiz-de-mal-uso-de-los-j8/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

ONU, 2000. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Informe sobre la misión cumplida en Guatemala*, s.l.: ONU Doc. E/CN.4/2000/61/Add.1.

Ortiz, E., 2018. *Iniciativa de ley 5257: Reformas a Ley de ONG, ¿restricciones a la libertad de asociación?*. [En línea]
Available at: <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/iniciativa-de-ley-5257-reformas-ley-de-ong-restricciones-la-libertad-de-asociacion>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Parlamento Europeo, 2019. *Guatemala: el PE pide respeto a los derechos humanos y el fin de la impunidad*. [En línea]
Available at: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190307IPR30757/guatemala-el-pe-pide-respeto-a-los-derechos-humanos-y-el-fin-de-la-impunidad>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Pérez Navarrete, M., 2019. *Guatemala: Donde la impunidad a través del Estado de derecho es posible*. [En línea]
Available at: <http://sv.boell.org/es/2019/01/25/guatemala-donde-la-impunidad-traves-del-estado-de-derecho-es-posible>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Pilloud, C., De Preux, J. & Sandoz, Y., 1986. *Commentaire des protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*. Hague-Boston-London: Martin nijhoff Publishers.

Pradilla, A. & Quintinela, C., 2018. *Plaza Pública*. [En línea]
Available at: <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-gobierno-mintio-hubo-orden-directa-para-que-los-j-8-patrullaran-la-cicig-y-las-embajadas>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

PrensaLibre, 2017. *Presidente Jimmy Morales declara “non grato” a Iván Velásquez y ordena su expulsión*. [En línea]
Available at: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/jimmy-morales-declara-non-grato-a-ivan-velasquez/>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

Reischke, M., 2019. *¿Van El Salvador y Guatemala hacia la amnistía total?*. [En línea]
Available at: <https://www.dw.com/es/van-el-salvador-y-guatemala-hacia-la-amnist%C3%ADa-total/a-47769949>
[Último acceso: 5 abril 2019].

Roth-Arriaza, N. & Gibson, L., 1998. The Developing Jurisprudence on Amnesty. *Human Rights Quarterly*, vol. 20, pp. 843-885.

Sassoli, M. & Bouvier, A., 2003. *Un droit dans la guerre?*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.

SGNU, 2004. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, s.l.: ONU Doc. S/2004/616.

Stanley, W., 2013. *Enabling Peace in Guatemala. The Story of Minugua*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Vera, A., 2018. *El Presidente Jimmy Morales no renovará el mandato de la CICIG, el azote de la corrupción en Guatemala*. [En línea]
Available at: <https://www.publineWS.gt/gt/noticias/2018/08/31/presidente-jimmy-morales-anuncia-mandato-la-cicig-no-fue-renovado.html>
[Último acceso: 17 marzo 2019].

WOLA, 2015. *La CICIG: un instrumento innovador contra redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Washington D.C.: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.

WOLA, 2019. *a propuesta ley de amnistía de El Salvador para crímenes de guerra revertiría décadas de lucha por la justicia.* [En línea]
Available at: <https://www.wola.org/es/2019/03/el-salvador-propuesta-ley-amnistia-verdad-justicia/>
[Último acceso: 5 abril 2019].

La China de Xi Jinping

Xulio Ríos

Director del Observatorio de Política China



Entre analistas y observadores de la política china, pocas discordancias pueden señalarse respecto a la convicción de que Xi Jinping personaliza el inicio de un nuevo ciclo en la historia reciente de China. Su mandato, iniciado en 2012, sugiere novedades importantes en numerosos planos.

El eje central de las interpretaciones a propósito de esta China en tiempos de Xi Jinping radica en el establecimiento de una agenda que define un tercer impulso en la república que surge en 1949. Si Mao puso a China de pie y Deng Xiaoping la desarrolló, lo que Xi ansía es culminar aquel largo proceso de modernización que arranca a finales del siglo XIX con una estrategia de maximización de sus ambiciones, situándola de nuevo en el epicentro del sistema global (Ríos, 2018; Cornejo, 2008; Anguiano, 2001; Gernet, 1991).

La agenda de Xi Jinping

Entre los asuntos clave que determinan la narrativa de Xi Jinping cabría citar los siguientes. En primer lugar, la aceleración del cambio en el modelo de desarrollo. Lo que el primer ministro chino Li Keqiang llamó la “nueva normalidad” apunta a una consciente y deliberada reducción del ritmo de crecimiento, en los últimos años frecuentado con niveles de dos dígitos, para lograr un desarrollo de mayor calidad. Si la formulación de dicho cambio ya fue planteado durante el mandato de su predecesor Hu Jintao (Ríos, 2012), entre 2002 y 2012, es ahora cuando realmente debe tomar impulso abordando las áreas clave para propiciar una nueva ola de apertura de otros cuarenta años, incorporando para ello factores hasta entonces considerados marginales y descuidados como el social o el ambiental, entre muchos otros. Aun bajo estas coordenadas de moderación del crecimiento, cabe tener presente que si la economía china representa actualmente en torno al 16 por ciento del PIB mundial, en 2025, según estimaciones varias, podría igualar a EEUU y en 2045 doblaría el valor de la actual primera potencia económica del mundo (Barret, 2018).

En segundo lugar, la persistencia del modelo estructural. El modelo de desarrollo debe cambiar pero hay elementos del modelo que deben permanecer. En este sentido, hay dos aspectos que merecen particular atención. Se trata, en primer lugar, de la relación entre el mercado y la planificación. Esta última sigue siendo muy importante en la China actual, mientras el mercado es un mercado no totalmente libre sino gobernado. Aunque en esta fase el papel del mercado seguirá afianzándose y ampliándose, nada hace pensar que la planificación vaya a descartarse ni que el Partido-Estado tenga intención de hacer dejación de sus responsabilidades frente al mercado, impidiendo que este se imponga como nervio estructural y determinante del modelo económico (Ríos, 2007; Au, 2013).

Por otra parte, en otro ámbito significativo, el de la relación entre la propiedad pública y la privada, persistirá la definición de la economía china como una economía mixta en la que el Estado (y el Partido) no renuncia al control de los sectores estratégicos. Esto no debe impedir que el sector privado siga desempeñando un papel muy significativo en el conjunto de la economía del país. En el año 1978, el 79 por ciento de la economía estaba en manos públicas mientras que en 2017, el 69 por ciento estaba en manos privadas. Según datos correspondientes a 2018, la economía privada responde del 80 por ciento del empleo urbano, el 60 por ciento del PIB, más del 50 por ciento de los impuestos o más del 60 por ciento de las inversiones de capital (Ríos, 2018; Li, 2019). Pues bien, en los últimos años, bajo el mandato de

*Xi Jinping
personaliza el
inicio de un
nuevo ciclo en la
historia reciente
de China*

Xi, el Partido Comunista (PCCh) ha establecido comités del partido en casi el 70 por ciento de todas las empresas privadas y empresas mixtas del país para garantizar que las empresas avancen a la par con los intereses del Estado.

A Xi se le atribuye una predilección por el control estatal de la economía que marque de cerca la impronta del sector privado y en el contexto de la guerra comercial se ha producido un intenso debate acerca de la conveniencia de redimensionar su magnitud para que la economía china pueda responder más firmemente al desafío que representa el incremento a futuro de las tensiones comerciales con los países desarrollados de Occidente.

En tercer lugar, el impulso tecnológico. China no solo quiere dejar de ser la “fábrica del mundo” sino que quiere convertirse en el gran centro tecnológico mundial. El programa *Made in China 2025* es su instrumento y garantiza una acción persistente por décadas que puede proveer a China de una posición de vanguardia en áreas tecnológicamente claves, pudiendo superar en pocos lustros el dominio occidental en este aspecto. El PCCh es consciente de que la soberanía tecnológica constituye un elemento irrenunciable de su proyecto.

El valor de la economía digital de China es mayor que el PIB de Francia o del Reino Unido y está gestionada por empresas de cuño propio (desde Baidu, Alibaba, Tencent o Xiaomi), además de gigantes del comercio electrónico como JD.com y, por supuesto, Huawei. Los gigantes occidentales como Facebook, Instagram, Twitter o Google están ausentes de ese enorme mercado (Ríos, 2018). Dos tercios de la inversión mundial en inteligencia artificial se realiza en China, país que cuenta con una presencia dominante en áreas como las tecnologías de drones y reconocimiento facial. La inversión en I+D en 2018 fue del 2,18 por ciento del PIB (Li, 2019), ubicándose en la posición 17 en el índice global de innovación.

En cuarto lugar, la construcción de una sociedad modestamente acomodada. Durante décadas, el desarrollo chino dio la espalda a la justicia social propiciando unos niveles insoportables de desigualdad. El nuevo modelo de desarrollo exige incorporar el consumo como un factor de crecimiento; para ello se necesita ampliar la clase media (que actualmente ronda los 600 millones de personas) y, en paralelo, acometer igualmente grandes inversiones en áreas como la educación, la salud, la mejora de las retribuciones y de las pensiones, etc. China está en ese proceso y el consumo aporta un porcentaje cada vez mayor al crecimiento del PIB. En 2018 fue del 76,2 por ciento (Li, 2019).

China aspira a trasladar su peso global, como segunda potencia económica del mundo, al ámbito político y estratégico

En quinto lugar, las reformas políticas. Dos son los axiomas imperantes. De una parte, el rechazo explícito a cualquier propósito de aproximación al ideario liberal occidental. No habrá concesiones en este aspecto. Por otra, la promoción de un tipo de Estado de derecho que aspira a establecer un nuevo fundamento de la legitimidad gobernante del PCCh, ya no asociada al hecho revolucionario o a su capacidad para instrumentar políticas de desarrollo y progreso sino al imperio de una ley que simplemente así lo establece (Xi, 2015). El Estado *con* derecho del PCCh no es por tanto equiparable a un marco democrático basado en la separación de poderes o en el reconocimiento de los derechos y libertades individuales sino al imperio de una Constitución que así lo determina. Es por eso también que se realza en la China de Xi el papel de la Carta Magna con mayor insistencia. El neoconstitucionalismo chino es una manifestación del resurgir del legismo, de impulso de la gobernanza a través de la ley, con el que se pretende perennizar el dominio del PCCh en la vida política china.

Clave de todo esto es el fortalecimiento del PCCh, actuando principalmente en dos frentes. En primer lugar, encarando el desafío de la corrupción con una determinación desconocida hasta ahora; no solo persiguiendo a los corruptos reduciendo los niveles de inmunidad y de impunidad, también estableciendo diques institucionales para contenerla. En este sentido, la Comisión Nacional de Supervisión, recientemente creada, y el incremento de las capacidades de la Comisión Central de Control Disciplinario del PCCh indican una elevación de la significación de los instrumentos orgánicos que se acompaña de una minuciosa elaboración normativa que incide en la exacerbación de la disciplina a todos los niveles (Ríos, 2018). Asimismo, debe destacarse especialmente la cuestión relativa al rearme ideológico que apunta, sobre todo, a una nueva lectura del marxismo, a cada paso más presente en el discurso político (Bianco, 2014).

En sexto lugar, la presencia exterior. El activismo diplomático chino de los últimos años dio carpetazo a la modestia preconizada por Deng Xiaoping al inicio de la reforma y apertura (Deng, 1987). Nos hallamos en el arranque de una ambiciosa estrategia que aspira a trasladar el peso global de China, la segunda potencia económica del mundo, al ámbito de lo político y estratégico. En tal sentido, frente al proteccionismo en boga, China defiende una globalización de nuevo signo, más inclusiva y no sólo basada en el impulso al comercio sino, sobre todo, en el desarrollo de las infraestructuras, incorporando en mayor medida los factores ambientales, tecnológicos y sociales. La marca principal de esta estrategia es la llamada Iniciativa de la Franja y la Ruta, un ambicioso proyecto lanzado en 2013 que aspira a dinamizar la conectividad, el transporte, la energía o el comercio entre China, Asia, Europa y África, extendiéndose ya por todo el planeta (Xi, 2017).

Por último, cabe hacer mención de la mejora de las capacidades en materia de defensa. Xi Jinping ha sido el artífice de la mayor reforma militar del Ejército Popular de Liberación (EPL) desde 1949. Su transformación obedece a un mandato claro: situar a destacamentos y equipos militares chinos en condiciones de librar guerras y poder ganarlas. Y aunque la defensa es una de las cuatro modernizaciones que ya abanderó el primer ministro Zhou Enlai en los años sesenta del pasado siglo (Gipouloux, 2005), hoy, el incremento de las capacidades en defensa cabe asociarlo a los temores que inspira la Trampa de Tucídides atendiendo a los conflictos habitualmente relacionados con la alternancia en la supremacía global. Según el estudio de Graham Allison, de los 16 casos estudiados en los últimos 500 años, en 12 de ellos no se registró un relevo pacífico (Allison, 2017).

Cabe significar asimismo que pese al esfuerzo de los últimos años, las capacidades en defensa de China se encuentran aun bastante alejadas de las atribuidas a su principal competidor en este campo, EEUU.

A modo de balance de los años transcurridos durante el mandato de Xi, sus reformas, anunciadas a bombo y platillo en el transcurso de 2013, progresan a un ritmo inferior al deseado. A la rigidez de sus estructuras o el temor a las consecuencias sociales (y por ende la estabilidad) se suma el incremento de las tensiones comerciales con EEUU y los países desarrollados de Occidente, que imponen sus límites. En otro sentido, los progresos registrados en el orden educativo o sanitario, en materia de urbanización y desarrollo o en el ámbito científico y tecnológico, además de la lucha contra la contaminación o en la exploración espacial sugieren avances que la propia sociedad china reconoce como nutrientes de su nacionalismo.

El perfil de Xi Jinping

Xi Jinping es un “príncipe rojo”; pertenece al clan de aquellos altos funcionarios que participaron en la revolución y desempeñaron cargos de cierta relevancia en su aparato político-burocrático. Es el caso de su padre, Xi Zhongxun, víctima en su día de la Revolución Cultural y quien en la etapa de la reforma y apertura abierta tras la muerte de Mao se convirtió en referente de la implementación de las llamadas “zonas económicas especiales” u oasis capitalistas que desempeñaron un papel fundamental para atraer capitales, tecnologías y métodos de administración del exterior, contribuyendo de forma decisiva a los primeros éxitos de la desmaoización en lo económico (Gittings, 2005).

El reforzamiento del liderazgo de Xi, ha estado acompañado de un creciente culto a su personalidad y a la eliminación del límite de dos mandatos

A nivel interno, la consolidación del poder de Xi se consagró en un tiempo récord con su reconocimiento como “núcleo” de la dirección del PCCh, lo cual le confiere un estatus especial. Su condición de “líder fuerte” le reserva una posición destacada en el máximo liderazgo, aun a costa de menguar la colegialidad en el seno del Comité Permanente del Buró Político, el máximo órgano de poder en China.

A Xi cabría definirlo como un nacionalista, de tendencia de izquierdas y de sensibilidad marxista, y más neolegista que confuciano. El reforzamiento de su liderazgo ha estado acompañado de un creciente culto a la personalidad. La eliminación del límite de los dos mandatos, el cuestionamiento de las reglas del proceso sucesorio y el abandono del consenso ponen fin a una etapa de estabilidad institucional “con características chinas” que abre un horizonte de incertidumbre respecto al futuro político del PCCh.

En el XIX Congreso celebrado en el otoño de 2017, su “pensamiento sobre el socialismo con peculiaridades chinas de la nueva era” fue reconocido como guía principal del momento presente (Bougon, 2017). El *xiísmo* aflora, pues, como la brújula política de este tercer tiempo de la reforma china articulado sobre la base de la evolución de la contradicción principal en el seno de la sociedad china, que ya no se establece entre la demanda social y la insuficiencia de los recursos disponibles sino entre la demanda social y un desarrollo desequilibrado. La propuesta de Xi abunda en la superación de esa contradicción mediante profundos ajustes en dos grandes zancadas que culminarían en 2035 y 2050, cuando la República Popular China arribará a su primer centenario.

El nacionalismo de la China de Xi Jinping

Para el PCCh, el nacionalismo es una marca de identidad irrenunciable, presente desde sus orígenes y determinante en su propia evolución diferenciada del modelo de inspiración soviética (Zheng, 1999). El propio nacimiento de la formación en 1921 es indisociable del Movimiento del 4 de Mayo, del que este año conmemoramos el centenario. Fue entonces cuando en 1919 los sectores más conscientes de la sociedad china se movilizaron en defensa del país frente a los humillantes acuerdos de Versalles que imponían a China vergonzosas concesiones ante Japón.

El “sueño chino”, que Xi Jinping ha convertido en señuelo de su mandato, obedece a un programa de carácter profundamente nacionalista que reivindica la revitalización del poderío nacional para poner fin a los últimos siglos de decadencia provocados tanto por las guerras del Opio como por el aislamiento del Imperio del Centro.

El de Xi es un nacionalismo basado en un PCCh indisolublemente identificado con el país de modo que la sociedad china debe asumir como normal la primacía del PCCh y el liderazgo del propio Xi como núcleo del mismo. La centralidad del PCCh en la China contemporánea, reforzada por Xi, destierra la vieja creencia de que el desarrollo económico de China traería consigo, inexorablemente, una apertura política de signo liberal. Por el contrario, Xi ha acentuado el discurso de que no solo el PCCh es capaz de modernizar el país evitando que el caos y la decadencia vuelvan por sus fueros a la realidad china sino de lograrlo potenciando a la vez su propia identidad cultural y civilizatoria (Xi, 2017). Ese énfasis permanente en las “peculiaridades chinas”, presente por doquier, constituye otra forma de expresión nacionalista que preconiza la adaptación a la realidad china de cualquier manifestación externa como igualmente contribuye a argumentar la excepcionalidad frente a idearios pretendidamente universales.

En el orden interno y en el ámbito de los intereses vitales no negociables que nuclea dicho nacionalismo, además del propio sistema político basado en la preeminencia indiscutible del PCCh, cabe destacar la respuesta a los problemas territoriales que hoy tienen como principal exponente la situación en Xinjiang, donde el riesgo de atentados terroristas ha conducido a la adopción de medidas de excepción que conllevan el internamiento de cientos de miles de uigures, según varias fuentes, en campos de reeducación que las propias autoridades finalmente reconocen.

Tanto Xinjiang como Tíbet son dos territorios estratégicamente claves (Duchâtel, 2017). Tíbet es un espacio esencial para una China que debe gestionar unas relaciones habitualmente complicadas con el vecino hindú. Por su parte, Xinjiang representa hoy el mayor riesgo para la seguridad del Estado habida cuenta que la minoría uigur que ha abrazado el Islam radical también proyecta sus acciones fuera del territorio de su región autónoma.

Las invocaciones al sueño chino sugieren en algunas nacionalidades minoritarias matices relevantes respecto a su identificación con la nacionalidad mayoritaria, la Han, y lejos de convertirse en una proclama aglutinante, ofrece una línea de fractura que puede tensionar la estabilidad en áreas territorialmente muy sensibles para la seguridad del país al ubicarse en esa larga periferia fronteriza que China posee con 14 estados vecinos.

A otra escala, pero igualmente relacionado con el problema territorial, las tensiones en la región administrativa especial de Hong Kong advierten de las consecuencias de la laminación efectiva de la autonomía y de los límites del modelo “un país, dos sistemas” cuando Beijing lo apuesta todo a la recentralización política.

El programa de modernización de China es nacionalista y responde a la necesidad de recuperar su posición central en el orden global

La impronta nacionalista en la China de Xi se advierte igualmente en el énfasis aplicado a la cuestión de Taiwán, otra herida por cerrar producto de los tiempos en que China no era capaz de defender sus intereses frente a terceros. La cuestión de Taiwán no deriva solo de una guerra civil inacabada, la que enfrentó al PCCh con el Kuomintang, sino también del Tratado de Shimonoseki (1895), cuando debió cederla a Japón, la potencia que ejerció el control de la isla hasta el fin de la IIª Guerra Mundial (Ríos, 2005). Es por eso que en el imaginario del PCCh resulta inadmisibles pensar en una China próspera y soberana que no encuentre solución a este problema. El hecho de que Taipéi abrace la democracia liberal y el pluralismo político y que Washington se implique cada vez más en su devenir político y defensivo como parte de la estrategia de obstaculización de su emergencia, provoca una irritación cada vez menos disimulada en Beijing. Xi ha dejado claro que este asunto “no puede ser dejado de generación en generación”, dando a entender que antes de 1949 debe estar encaminada la reunificación, lo cual puede convertir el problema de Taiwán en el principal factor de inestabilidad en toda la región.

Otro tanto cabría decir de las tensiones marítimo-territoriales en las que China se halla inmersa y que la enfrentan a países vecinos y otros más alejados con intereses estratégicos en la zona. Xi se ha mostrado mucho más asertivo que otros líderes chinos en la consolidación del control sobre la inmensa plataforma del Mar de China meridional (Ríos, 2012). La Marina china se ha convertido ya en la segunda del mundo y su guía orientativa consiste en alejar a EEUU de su zona de interés directo, disuadiendo a los buques estadounidenses de intervenir en beneficio de sus rivales. Xi ha dado pasos para instaurar el ejercicio de un control de facto sobre las áreas que considera territorio bajo su soberanía.

El programa de modernización de China es inequívocamente nacionalista y responde a la necesidad de recuperar su posición central en el orden global. Esto implica desarrollar acciones cada vez más contundentes para proyectar poder y liderazgo en el escenario regional y mundial. Para Xi, llegó el momento de impulsar un reconocimiento del poderío de China, de su condición de gran nación que está de retorno en el mundo.

Involución

¿Pretende Xi Jinping restaurar el totalitarismo maoísta? Algunos gestos recientes en materia de organización interna del PCCh pudieran ofrecer pistas en tal sentido. De hecho, Xi, desde el inicio de su mandato, recuperó cierta fraseología y discursos relacionados con los

tiempos de Mao y desempolvó la “línea de masas” como alternativa a un diálogo de nuevo signo con la sociedad civil china. Es claro que Xi tiene una visión del maoísmo más positiva que otros líderes posteriores a Mao (Domenach, 2012). Otra cosa es que Xi sea un maoísta, cosa que no creo. Simplemente, el maoísmo le brinda instrumentos que facilitan la realización de su programa y objetivos, echando mano de ellos como también del confucianismo o el legismo, doctrinas que el maoísmo, sin embargo, combatió sin tregua.

Xi Jinping cree, ante todo, en el PCCh. Es un gobernante convencido de que en el partido y sus 90 millones de miembros, actualización histórica del viejo mandarinato, reside la clave para lograr el anhelado objetivo de la modernización del país y su resurgir civilizatorio (Ríos, 2016). En tal sentido, también podíamos definir a Xi como un leninista. A Mao, por el contrario, el Partido le estorbaba, era un límite a su poder total. Xi ansía un partido capaz y disciplinado que actualice aquella vocación de servicio de la burocracia imperial, quien moldeó la China de siempre bajo el cielo del emperador. Y al igual que hacían los mandarines, los funcionarios del partido deben ahora ocupar y controlarlo todo, desde las esferas civiles y militares al pensamiento político y académico. Y el PCCh es su primera dinastía orgánica en la historia china.

En la jerarquía administrativa y conceptual de la China de Xi, el PCCh ocupa una posición privilegiada y absorbe al propio Estado, pasando a mejor vida las prédicas experimentales de Deng Xiaoping a propósito de la separación Estado-Partido de los años ochenta (Deng, 1987), prácticamente abandonadas tras los sucesos de Tiananmen en 1989.

Xi es también más beligerante con los valores liberales y rehúye cualquier propósito de experimentación destinada a alargar la frontera del pensamiento tradicional en el partido, considerando la democratización o los derechos humanos universales parte de aquellos tabúes que se deben combatir sin la menor concesión.

En tal sentido, el uso de tecnologías avanzadas para perfeccionar el control sobre la población ayuda a reforzar y no debilitar esa preeminencia del PCCh. El sistema de crédito social que debe generalizarse en 2020 integrado por millones de cámaras de vigilancia con capacidad de reconocimiento facial, es presentado por las autoridades como una ventaja incomparable para impedir los fraudes y los abusos y minimiza los riesgos de violación de la intimidad; no obstante, sin controles democráticos el peligro de las intrusiones no deseadas y su uso para condicionar la orientación política entraña un riesgo mayor. Este nuevo autoritarismo digital se implementará a fondo para facili-

*El centralismo
democrático se
ha convertido en
autocrático*

tar el bloqueo de la penetración de las ideas liberales en un contexto en que, por el contrario, se alienta una mayor conexión de China con el resto del mundo. La doble intensificación de la apertura por un lado y del control social por otro, es una característica de la China de Xi y ambas deben converger para hacer realidad su sueño, el de la emergencia de China o, por el contrario, extremar las tensiones hasta el punto de hacerlas insostenibles.

Xi ha reafirmado la verticalidad de la política china. El centralismo democrático se ha convertido en autocrático. Cualquier crítica potencial, cualquier voz contraria es calificada de deslealtad y por lo tanto, con independencia de cualquier voluntad constructiva, es simplemente acallada. Las expresiones laudatorias abonadas de hipérbolos visiblemente exageradas se imponen ante los juicios objetivos y el derecho de los intelectuales a expresar su parecer. Solo se admite la “energía positiva”, las expresiones de lealtad sin fisuras.

Todo por el bien de la estabilidad social. Tanto el estrecho marcaje a la intelectualidad como la represión de la abierta disidencia o la corrupción (y los rivales políticos que en ella anidan) como igualmente los nuevos instrumentos de control social deben estar al servicio del proyecto del PCCh, que diferencia con nitidez entre la mejora de la posición global del país, la mejora del nivel de vida de la sociedad china que implica la actual fase y la necesidad de asentar un modelo socio-político que desoiga cualquier reclamación asociada al reconocimiento y ejercicio de más derechos o libertades individuales que pongan en peligro su magisterio.

La fusión entre el PCCh y China adquiere así una magnitud suprema; no solo aúna y blinda la asociación entre la modernización y el progreso del país con la prevalencia del PCCh sino que brinda coartadas ideológicas para contestar la opción de la democracia liberal occidental como alternativa inevitable, oponiendo a ello la conformación de una vía propia basada en las “singularidades chinas”, adaptada por tanto a su idiosincrasia y coherente con su devalar histórico.

Desde 2012, las universidades chinas controlan de forma más intensa la utilización por parte de los estudiantes y los profesores los libros, revistas y otros documentos académicos del exterior. Xi es diplomado de estudios marxistas de la universidad Qinghua y la promoción de Marx y su ideario se ha convertido en uno de los trazos de sus prioridades ideológicas. Hasta el punto de que ha dado lugar a la aparición de un movimiento de jóvenes estudiantes radicales que se implican en las luchas obreras para contrarrestar el auge de las desigualdades derivado de décadas de desarrollo. Muchos de estos activistas, de varias universidades pequinesas, fueron detenidos.

Esta China de Xi y del PCCh traza así los contornos de un pensamiento político opuesto a los valores liberales occidentales, suscitando el temor por su quiebra ante el avance de la influencia china por doquier y en todos los ámbitos, no solo el económico (Barret, 2018). La invocación del “peligro amarillo” resuena en varias capitales a medida que Beijing se conforma como un contrapeso estratégico y cultural a esa prevalencia occidental que se niega a aceptar sin más.

Víctimas de estos nuevos ímpetus y expresión del blindaje citado son también las ONG extranjeras. El ambiente de relativa tolerancia de la época de Hu Jintao se ha evaporado. De las más de 7.000 entidades actuantes entonces se ha pasado a poco más de 400 en la actualidad.

Cuando Xi propone la creación de una “comunidad de destino compartido” (Xi, 2015) realiza una invitación a Occidente a compartir el destino del mundo, recordando a todos que China no se conformará con ser una potencia dependiente y acomodada, insertada en el orden establecido sin más, sino que aspira a que su punto de vista sea respetado e incorporado al bagaje universal.

¿Una potencia estabilizadora o desestabilizadora del orden global?

El surgimiento de un posible orden mundial post-ideológico es tema de reflexión y la ebullición que reflejan las relaciones internacionales apunta en tal dirección. La Estrategia Nacional de Seguridad de EEUU, dada a conocer en diciembre de 2017,¹ identifica la expansión global de China como el mayor desafío para preservar la prosperidad y la seguridad de la potencia hegemónica, advirtiendo de las consecuencias de no responder a la competición estratégica de largo plazo promovida por un poder que califica de “revisionista”.

Mientras el entendimiento de China y Rusia parece avanzar a ritmo sostenido a pesar de las diferencias y contradicciones que les separan (Ríos, 2005), EEUU, ahora abonado al proteccionismo y el unilateralismo bajo Donald Trump, excluye cualquier matiz que diferencie en lo sustancial la realidad política de ambos países, equiparados al signo anti-liberal. Esto facilita que las sinergias en el comercio, la energía o en la defensa entre Moscú y Beijing trasciendan sus hipotecas y ambas lideran la integración euroasiática contra la hegemonía estadounidense apoyada especialmente en el poderío militar de uno y el económico del otro.

¹ Accesible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/?source=GovDelivery>

La China de Xi, no obstante, no parece interesada en reproducir una nueva Guerra Fría que ahonde las diferencias con los países desarrollados de Occidente. Tampoco aspira a proyectar globalmente su modelo político, careciendo de cualquier vocación mesiánica por más que reivindique especialmente la eficiencia de su sistema económico y político. Su nacionalismo y su autoritarismo reforzados sirven a una estrategia, la de apuntalar la autoridad del PCCh, al que considera el vector sustancial para que China logre su objetivo histórico, exigiendo el respeto de terceros a su propuesta sistémica.

Beijing alarga su influencia en Asia Central, en América Latina, en África o en su vecindario inmediato. También en Europa. Atrás quedan las preferencias genéricas de antaño por el Tercer Mundo o los países no alineados, conceptos progresivamente esfumados de sus códigos. A pesar de llevar poco tiempo ejercitando su ambición, asimila y encaja las críticas y tanto se implica en el desarrollo de infraestructura como en la mejora del transporte o de la ayuda médica o contra la pobreza, absorbiendo las demandas locales. Es verdad que el EPL estableció una base logística en Yibuti, pero no está claro que muchas más vayan a seguir.

La receptividad de las demandas chinas en Occidente no ha sido buena y se ha dilatado durante años

En la visión política de los dirigentes chinos, las democracias occidentales se encuentran en un atolladero. Su modelo social (el estado de bienestar en el mejor de los casos) hace aguas; el modelo económico resulta en una glorificación del mercado que dilapida el bien común exacerbando las desigualdades; el modelo político se quiebra ante los déficits que alejan las élites de las soluciones a unos problemas sociales y estructurales incapaces de afrontar. Ni en los problemas nacionales ni en los problemas globales, la eficacia es nota reconocible de los modelos liberales, hoy día aquejados del ascenso del populismo más rancio y asediados por el resurgir de viejos temores como el fascismo.

A Occidente le cuesta hacer un hueco a China en la gestión de los asuntos globales y en los últimos años no se lo ha puesto fácil (Ekman, 2018). La receptividad de las demandas chinas (por ejemplo en la solicitud de una mejor representación en instituciones como el FMI o el Banco Mundial) no ha sido especialmente buena y se ha dilatado durante años sin justificación aparente. Pero Occidente tiene realmente difícil impedir su progresión. Cuando China se cansa de llamar a la puerta, simplemente traza su propia orientación. El futuro del Nuevo Banco de Desarrollo y de los propios BRICS parece incierto, pero no es el caso del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras ni de la Organización de Cooperación de Shanghái. La Iniciativa de la Franja y la Ruta, pese a los contratiempos, proseguirá su rumbo.

La intención de Xi Jinping es reformar progresivamente el sistema internacional de posguerra de forma que pueda dar cabida en mayor medida a los intereses de China. El quantum de la reforma es difícil de precisar. Por lo pronto, se trata de crear un clima internacional favorable para avanzar su agenda global de manera multiforme. Como se ha constatado en los últimos tiempos, este salto en su estrategia ha provocado sentimientos de inquietud en numerosos países, aunque a veces resulta difícil discernir cuánto hay de fundamento real y cuánto de reacción destinada simplemente a contrariar sus objetivos.

En cualquier caso, en años venideros, las tensiones económicas, financieras y geopolíticas podrían coexistir de manera conflictiva con las dinámicas de cooperación, determinantes hasta ahora. China, por ejemplo, se percata cada vez más de la imposibilidad de cumplir sus metas geoeconómicas en energía, seguridad o comercio sin pasar por encima del dólar estadounidense. Según datos del FMI, el 62 por ciento de las reservas globales de los bancos centrales aun cotizan en dólares (segundo trimestre de 2018). Cerca del 43 por ciento de las transacciones internacionales en el sistema SWIFT también se llevan a cabo en dólares. Incluso reconociendo que China en 2018 fue el mayor contribuyente para el crecimiento del PIB global con un 27,2 por ciento, el yuan representa apenas un 1 por ciento de los pagos internacionales y un 1,8 por ciento de todos los activos de reserva en poder de los bancos centrales. Le queda pues un largo trecho, aunque el proceso de internacionalización de su moneda está en marcha desde hace años.

En otro orden, no cabe esperar que China asuma sin más los imperativos occidentales en contra de sus intereses. Veamos el ejemplo de Irán. China se ha opuesto abiertamente a la reanudación de las sanciones (al igual que la UE) y continúa comerciando con Teherán. Aunque le suponga una vulnerabilidad, las importaciones de petróleo aumentan un 10 por ciento por año en término medio.

Otra situación similar es la Venezuela de Maduro. China no dudó en bloquear la reunión del Banco Interamericano de Desarrollo en Chengdu cuando algunos países trataron de forzar la participación de un representante de Juan Guaidó, a quien Beijing no reconoce. El gobierno chino negó el visado a Ricardo Hausmann, un ex ministro de Carlos Andrés Pérez. EEUU detenta el 30 por ciento del BID y antes de la reunión había intentado devaluar su importancia, pidiendo a algunos países que no enviaran ministros sino funcionarios de más bajo rango. El vicepresidente Mike Pence, muy beligerante siempre con Beijing, acusó a China de “socavar el progreso del hemisferio hacia la democracia”.

China no solo aspira a afianzarse como un poder económico relevante sino también a ejercer su singularidad política y estratégica

La diplomacia china también ha respondido a los improperios del consejero de Seguridad Nacional, John Bolton, señalando que América Latina no es propiedad de ningún país ni tampoco el patio trasero de ningún Estado. Bolton había declarado que EEUU no tolerará la injerencia de potencias militares extranjeras hostiles en los objetivos compartidos del hemisferio occidental, en alusión a la implicación de Rusia y China en la crisis venezolana.

China también se desmarca de decisiones como las avaladas por EEUU de reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel o, más recientemente, de la soberanía sobre los altos de Golán, territorio sirio que ocupa desde 1967.

A medida que Occidente (no tan unido) reafirme su adversidad e intolerancia con las ambiciones chinas, cabe imaginar que la reacción de Beijing opte por la reafirmación. Si la guerra comercial se cronifica y la hostilidad en el plano tecnológico y/o estratégico se acentúa en detrimento de una cooperación positiva, la incomodidad derivará en reacciones adversas. Pero no es previsible que esta China de Xi opte por bajar la cerviz. Cabe esperar, por tanto, que China no solo aspire a afianzarse como un poder económico relevante sino también a ejercer su singularidad política y estratégica.

Según Standard Chartered, la consultora británica de servicios financieros, usando una combinación de tasas de cambio, poder de compra y crecimiento del PIB, las cinco principales economías en 2030 serán China, EEUU, India, Japón y Rusia, seguidos de Alemania, Indonesia, Brasil, Turquía y Reino Unido. Asia ampliará su clase media en el momento exacto en que está siendo destruida en Occidente.

No está claro, sin embargo, que las previsiones funcionen como una ecuación matemática. Algunos economistas aseguran que el crecimiento de China no alcanzó en 2018 ni el 2 por ciento (frente al 6,6 por ciento oficial), el desempeño de Shanghái se convirtió en el peor de cualquier mercado de valores del mundo; la tasa de natalidad y los problemas demográficos son acuciantes, al igual que los relacionados con el deterioro ambiental, etc. Todo ello da cuenta de una agenda interna acuciante que, junto con los factores externos, puede condicionar el desempeño económico y lastrar otras desaceleraciones, lo que podría desembocar en crisis y descontento social.

Con independencia de los altibajos de esta evolución, lo que China nos recuerda es que el orden actual es legado de un mundo gobernado a su antojo por potencias coloniales que establecieron sus reglas a sangre y fuego. Y que dicho orden no se adapta a sus intereses ni a sus principios, alejados de la exaltación del derecho y la democracia

liberales y de la prevalencia de los derechos individuales sobre cualquier otra consideración.

Los síntomas de que la era de Occidente moldeando el mundo a su voluntad está llegando a su fin son evidentes reflejándose en las múltiples tendencias que ponen de relieve el cambio en curso del orden mundial. China es su principal catalizador.

Referencias bibliográficas

Allison, Graham (2017), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Mariner Books, Boston-New York.

Anguiano, Eugenio (coordinador) (2001). *China contemporánea. La construcción de un país (desde 1949)*. El Colegio de México, México DF.

Au Loong Yu (2013). *La Chine, un capitalisme bureaucratique, forces et faiblesses*. Syllepse, París.

Barret, Philippe (2018), *N'ayez pas peur de la Chine*, Mauvais Esprit, Robert Lafont, París.

Bergère, Marie-Claire (2007). *Capitalismes & Capitalistes en Chine, des origines à nos jours*. Perrin Asie, París.

Bianco, Lucien (2014), *La récidive, Révolution russe, révolution chinoise*, Éditions Gallimard, París.

Bougon, François (2017), *Dans la tête de Xi Jinping*, Solin/Actes Sud, Arles.

Cornejo, Romer (coordinador) (2008). *China, radiografía de una potencia en ascenso*. El Colegio de México, México.

Deng Xiaoping (1987). *Problemas fundamentales de la China de hoy*. Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Domenach, Jean-Luc (2012), *Mao, sa cour et ses complots*, Fayard, París.

Duchâtel, Mathieu (2017), *Géopolitique de la Chine*, Que sais-je ?, PUF, París.

Ekman, Alice (dir.) (2018), *La Chine dans le monde*, CNRS Editions, París.

Gernet, Jacques (1991). *El mundo chino*. Editorial Crítica, Barcelona.

Gipouloux, François (2005). *La Chine du 21 siècle - Une nouvelle superpuissance ?* Armand Colin, Coll. Circa.

Gittings, John (2005). *The Changing Face of China - From Mao to Market*. Oxford University Press, USA.

Li Keqiang (2019), *Informe sobre la labor del gobierno*, Accesible en: <http://politica-china.org/secciones/documentacion/lianghui-2019-texto-integro-del-informe-sobre-la-labor-del-gobierno%E2%80%8B>, Fecha de acceso: 2 de abril de 2019).

Ríos, Xulio (ed.) (2005). *Política exterior de China: la diplomacia de una potencia emergente*. Edicions Bellaterra, Barcelona.

Ríos, Xulio (2005). *Taiwán, el problema de China*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Ríos, Xulio (2007), *Mercado y control político en China*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

Ríos, Xulio (2012). *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*. Icaria editorial, Barcelona.

Ríos, Xulio (2016). *China Moderna*, Tibidabo, Barcelona, 2016.

Ríos, Xulio (2018), *La China de Xi Jinping*, editorial Popular, Madrid.

Xi Jinping (2015-2017), *La Gobernación y Administración de China*, Tomos I y II, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing.

VV.AA. (2018), *EEUU y China, dos potencias en pugna*, Vanguardia Dossier número 70, Octubre/diciembre, Barcelona.

Zheng Yongnian (1999). *Discovering Chinese Nationalism in China. Modernization, Identity and International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge.

Narrativas para la transformación de conflictos en Asia: el caso de Sri Lanka y Filipinas. Lecciones aprendidas

Nerea Bilbatúa Thomas

Investigadora por la paz



Introducción

El conflicto se puede entender como un proceso narrativo en cuyo centro se sitúan la construcción, reproducción y transformación de significados. La esencia de la transformación de conflictos, por tanto, radica en transformar la manera en que las narraciones violentas y destructivas se cuentan, de tal forma que se conviertan en narrativas diferentes, constructivas y sanadoras (Dietrich, 2012: 264).

El conflicto es visto como parte de un proceso que evoluciona, está en movimiento y puede ser un elemento de cambio constructivo

En este artículo se aborda cómo la conceptualización de la visión del conflicto y la transformación del mismo como un proceso narrativo ofrece nuevas posibilidades de trabajo en el marco de la construcción de la paz. Este enfoque fundamentado en la narración y la autonarración así como en el tránsito entre el pasado, el presente y el futuro a partir de la creatividad, la subjetividad y la intersección entre el individuo y el grupo, nos permite abordar el conflicto de una forma productiva y sanadora.

Se presenta la metodología llamada “Peace History” y como se ha utilizado¹ para apoyar la transformación de narrativas, en procesos de transformación de conflictos en Filipinas y Myanmar y en Sri Lanka entre 2015 y 2017, y se plantean unas reflexiones finales, la lecciones aprendidas y propuestas de aplicación en otros contextos.

La intersección entre narrativas y transformación de conflictos

El enfoque de “transformación de conflictos” se aborda en el marco de una disciplina, la de los estudios de paz, todavía joven que ha ido evolucionando desde una concepción inicial, según la cual los conflictos se “manejan” para, desde ahí, pasar a una concepción en la que los conflictos se “resuelven”.

Estos enfoques conciben el conflicto como algo inherentemente negativo y problemático que requiere de la intervención de una tercera parte objetiva, neutral, externa, cuya intervención se centra en solucionar los “episodios” a través de los cuales se manifiesta el conflicto, mediante el uso de distintas herramientas como la mediación o los procesos de negociación entre las partes involucradas.

Progresivamente han ido adquiriendo peso otros enfoques, en los que se ha incorporado la noción de “transformación de conflictos” y que plantean que los conflictos son inherentes al ser humano y forman parte de toda las sociedades y de la manera de relacionarse, y por tanto van más allá de la violencia sino que forman parte de las experiencias cotidianas de la vida. Así se considera que el conflicto no es en sí mismo negativo, sino que puede ser una oportunidad de crecimiento y ha sido un motor de cambio en muchas sociedades. El conflicto es pues, visto como parte de un proceso, como algo que evoluciona, que está en movimiento, que es complejo, como el resultado de la interrelación de diversos factores y que puede ser un elemento de cambio constructivo.

¹ Este artículo se fundamenta en la experiencia personal de la autora en diversos procesos de paz en Asia, utilizando la metodología de “Peace History” y llevado a cabo en Sri Lanka y Filipinas.

Esta idea del conflicto como un proceso complejo es fundamental porque nos permite entenderlo no cómo algo que sucede en el presente, sino como algo con raíces temporales más profundas en el pasado, e igualmente con implicaciones en el futuro.

Al mismo tiempo, más que “herramientas” para “manejar” o “resolver” conflictos, este enfoque plantea la utilización de “lentes”, de formas de ver el conflicto, que se complementan mutuamente, y que sirven para distinguir la situación inmediata a través de la cual se manifiesta el conflicto —el episodio del conflicto— de la red más profunda de los patrones de relaciones que conforman el contexto dentro del cual existe el conflicto —el epicentro del conflicto—, y proponer el marco conceptual que nos permite transformar la estructura de las relaciones que han dado lugar a dicho conflicto (Lederach 2003: 59).

Este enfoque, por tanto, desplaza el centro del conflicto desde una expresión específica del mismo, para centrarse en los factores centrales que le dan forma: las relaciones humanas.

Las narrativas son el mecanismo fundamental a través del cual nos entendemos y nos explicamos a nosotros mismos el mundo en el que vivimos, y el lugar que los demás ocupan en él (Taylor 2015, 17). Las narrativas son una de las formas principales a partir de las cuales formulamos nuestra identidad y guiamos nuestras acciones (Federman 2016, 155). Los conflictos se narran, y esas narraciones transmiten cómo nos perciben, cómo nos percibimos, las injusticias que se han cometido contra nosotros, quiénes son los culpables y quiénes las víctimas, las causas del conflicto y su solución. A su vez, son esas mismas narraciones las que sirven de justificación para la acción.

John Paul Lederach afirma que “una forma de entender los ciclos de violencia y los conflictos largos es visualizarlos como una narrativa rota. La historia de un grupo es marginalizada, o peor, destruida por la cultura dominante y, a través de esta acción, se pierden significado, identidad y lugar. Este es el reto más profundo en la construcción de la paz: cómo reconstituir, re-contar, la narrativa, y por tanto, restaurar el lugar de ese grupo en la historia” (Lederach, 2005: 146).

Así pues, una de las principales herramientas de las que disponen las personas que facilitan procesos de construcción de paz, es la creación de narrativas alternativas, complejas, que permitan renegociar el significado y la identidad de una forma constructiva y colectiva. Si los conflictos largos producen narrativas simples (centradas en las dicotomías de “ellos” contra “nosotros” y “verdad” contra “mentira”) que reflejan, transmiten y determinan el episodio del conflicto, uno de los retos y oportunidades, es re-contar, re-imaginar, re-narrar el conflicto de una manera compleja, en la que quepan las narraciones que refle-

jan el epicentro del mismo, y que permitan transformar la estructura de las relaciones que han dado lugar al conflicto.

La intersección entre narrativas y transformación de conflictos es uno de los desarrollos más recientes en el campo de la construcción de la paz (Cobbs, 2013; Bamberg, 2007; Chaitin, 2003; Senehi, 2002).

Aunque podemos encontrar sus raíces en ciencias como la semiótica y la teoría literaria, también incluye elementos provenientes de campos como el folclore y la historia oral. Sin embargo, el mayor impulso en este campo se produjo a partir de principios de la década de los noventa con la aparición y desarrollo de la Teoría Narrativa, que proporcionó el marco analítico que este enfoque necesitaba (Federman, 2016: 155).

Y es a partir fundamentalmente de principios del presente siglo, cuando se empiezan a desarrollar herramientas analíticas específicamente relacionadas con el uso de narrativas para la transformación de conflictos, como por ejemplo “la Compresión Narrativa y el Enfoque Narrativo Asimétrico”, puestos en marcha ambos en el marco del Centro para el Estudio de la Narrativa y la Resolución de Conflictos (Centre for the Study of Narrative and Conflict Resolution) en la Universidad de Georges Manson de Estados Unidos.

En su artículo “Narrative Approaches to Understanding and Responding to Conflict” Sarah Federman engloba bajo el epígrafe “Intervenciones Narrativas” distintas iniciativas que utilizan un enfoque narrativo en la transformación de conflictos. Todas estas iniciativas tienen en común la centralidad de la transformación de identidades a través de la creación de nuevas, mejor formadas, historias en torno a uno mismo y la relación con el otro (Federman, 2016).

Estos procesos de creación de nuevas narrativas a menudo implican la inclusión de voces que han estado silenciadas hasta el momento, la re-significación de narraciones de forma que las narrativas destructivas se transformen en empoderadoras, o la superación de narraciones dicotómicas, basadas en construcciones binarias y polarizadoras.

En los últimos años se han llevado a cabo intervenciones que han utilizado distintas metodologías centradas en narrativas para la transformación de conflictos. Uno de los casos más destacados ha sido el de Sudáfrica y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación realizado en 1995 y que puede ser considerado en parte un proceso narrativo a través del cual se intentó construir un relato colectivo del régimen del *apartheid* en el país. El Comité de Violaciones de los Derechos Humanos proporcionó un espacio simbólico y físico (las audiencias públicas) en el que las víctimas que hasta entonces habían estado

Los procesos de creación de nuevas narrativas implican la inclusión de voces que hasta el momento han estado silenciadas

mayoritariamente silenciadas) pudieran contar sus vivencias en su propia lengua y, por tanto, validar públicamente e incorporar a la narración colectiva sus narrativas. A la vez, a través del Comité de Amnistía, y también en audiencias públicas, los perpetradores que pretendían acogerse a una amnistía debían dar testimonio de los hechos específicos en los que habían estado involucrados proporcionando además el motivo o el contexto político que les había llevado a hacerlo. Experiencias similares se han llevado a cabo en Israel/Palestina (Bar-Tal 2006), Irlanda del Norte (INCORE 2011) entre otros ejemplos.

Narrativas para la transformación de conflictos en Asia: el caso de Sri Lanka y Filipinas

La experiencia que se presenta en el marco de la utilización de narrativas como instrumento de transformación de conflictos fue llevada a cabo por el Centre for Peace and Conflict Studies² con sede en Camboya y puesta en práctica entre 2015 y 2017.

Para contextualizar dicha metodología es importante resaltar que ésta se enmarcó en un trabajo más amplio, y que constaba de otro tipo de intervenciones además del trabajo en torno a narrativas, cuya finalidad era el apoyo a dos procesos de paz desarrollados en Asia: el proceso de paz entre el Gobierno de Myanmar y distintos grupos armados de oposición, y el proceso de paz entre el Gobierno de Filipinas y el Frente Islámico de Liberación Mora, así como en el marco de la apertura de un proceso de reconciliación en Sri Lanka tras la contienda civil entre el gobierno de Sri Lanka y los Tigres de Liberación del Eelam Tamil.

Se trata de una metodología concebida desde su inicio como un instrumento de apoyo a individuos y grupos participando en procesos de paz y de reconciliación en sentido amplio (que van más allá del proceso de negociación formal) dentro de un marco de transformación de conflictos (es decir, el apoyo a un proceso ya existente de transformación de un conflicto dado es el marco general en el que se desarrollan este tipo de intervenciones narrativas).

Es igualmente importante señalar que se trata de una metodología nacida de la práctica, de las necesidades, de las demandas de los propios protagonistas de dichos procesos de paz y reconciliación. De hecho, el trabajo con historias, con narrativas como instrumento de transformación de conflictos empezó en 2014, cuando uno de los grupos armados de oposición que había sido invitado a participar por

² <http://www.centrepeaceconflictstudies.org>

el gobierno de Myanmar en el proceso de paz, expresó su deseo de “contar su historia” como parte de su proceso de “volver a casa con dignidad”. Fue esa petición la que nos hizo empezar a desarrollar un proceso que respondiera a esta demanda y que sirviera, no sólo para contar la historia del pasado, del conflicto, sino la historia del presente (el proceso de negociación) y del futuro (qué rol podía jugar este grupo armado, que necesariamente se tendría que convertir en algo diferente si las negociaciones tenían éxito, en un contexto de democracia y paz). El proceso de negociación se concibió como un proceso que servía para apoyar un cambio narrativo de sus participantes, dado que una de las cosas que estaban negociando era su propia identidad —quién he sido, quién quiero ser—. Si “somos las historias que contamos”, una de las formas cómo se podrá transformar el conflicto será transformando las historias que de él se cuentan (Centre for Peace and Conflict Studies, 2014).

Así pues, el objetivo principal de esta metodología ha sido el acompañamiento a grupos, o personas clave en esos procesos ya existentes (negociadores, grupos armados de oposición, ex combatientes, poblaciones desplazadas, antiguos prisioneros políticos, jóvenes y estudiantes, madres de desaparecidos, miembros de organizaciones de la sociedad civil etc.), mediante la creación de espacios en los que puedan narrar su experiencia desde el pasado (quién fui, qué pasó) hasta el presente (quién soy, qué está pasando) y hacia el futuro (quién quiero ser, qué quiero que suceda), es decir, de espacios en los que se pueda producir una transformación de las narrativas en torno a uno mismo y al grupo al que pertenece.

Se trata de pasar de una narrativa centrada en el conflicto, a una narrativa basada en un futuro en paz

La primera característica clave de esta metodología es que las narrativas se trabajan a dos niveles: individual y colectivo. A nivel individual y personal, el proceso de transformación narrativa está diseñado de forma tal que la persona pueda re-pensarse, re-narrarse a sí misma (“nunca lo había pensado de esta forma, nunca había contado esto...”) mediante el acompañamiento de un proceso de reflexión guiada a través de conversaciones pautadas. De esta forma, se busca facilitar la transformación de la narrativa personal, desde una narrativa basada en el conflicto hasta una narrativa basada en un futuro (incierto) en paz. Una vez el relato individual se ha construido, estas narraciones personales se “tejen entre sí”, se combinan, para formar un relato colectivo que incluya todas esas voces individuales y que se mueva temporalmente desde el pasado (el conflicto), hacia el presente (la negociación), y desde allí hasta el futuro. Al estar formado por muchas historias individuales entrelazadas este relato colectivo presenta una pluralidad de voces narrando los mismo hechos, y por lo tanto, se convierte en una narración de matices, a menudo contradictoria, y siempre compleja, demostrando de esta forma que las narrativas del conflicto y de la transformación del mismo son plurales, y no dicotómicas.

La segunda característica clave, el otro elemento fundamental de esta metodología es que las narrativas individuales y colectivas se articulan en torno a un eje temporal que transcurre desde el pasado, hasta el presente y desemboca en el futuro. De esta forma, el objetivo es superar las “narraciones estancadas”, aquellas que se han quedado ancladas en un momento temporal y que no permiten avanzar el discurso —y por lo tanto, no permiten transformar el conflicto—. Estas narrativas estancadas expresan a menudo los sentimientos de victimización, las demandas históricas, los agravios, que han dado lugar al conflicto; igualmente se pueden referir a una idealización del pasado, o de la lucha armada, o pueden reflejar la percepción de falta de opciones para “vivir en paz”. Es importante dar un espacio para que estos sentimientos, estas perspectivas se puedan expresar y reconocer, pero es igualmente importante hacer un ejercicio de superación de las mismas, de forma que las narrativas se puedan transformar mediante la incorporación de otras experiencias, aprendizajes, consecuencias de las acciones etc.

Narrativas en un contexto de procesos de paz

El conflicto armado en Mindanao comienza a finales de la década de los sesenta del siglo XX. En el centro de este conflicto se encuentran las demandas por el reconocimiento de una identidad y una historia propia y el desplazamiento y marginalización de las poblaciones originales de esta área del sur de Filipinas.

El islam llegó a Mindanao en el siglo XIV y la población de esta región se organizó en sultanatos hasta que fue anexionada por los Estados Unidos en 1898. Como resultado de las posteriores políticas económicas, de tenencia de la tierra y de las políticas migratorias que favorecieron la llegada de colonos a Mindanao desde otras zonas de Filipinas las poblaciones locales (musulmanas, o moras, e indígenas no islamizadas) fueron progresivamente desplazadas hasta convertirse en los años sesenta en minorías en su propia tierra.

Este sentimiento de discriminación, y marginalización dio comienzo, en 1969 —durante la dictadura de Ferdinand Marcos— a la lucha armada del Frente Nacional de Liberación Mora (MNLF) por sus siglas en inglés, por un estado moro independiente. Este grupo armado continuó cuando se reinstauró la democracia en 1986. Las conversaciones de paz entre el Gobierno de Filipinas y el MNLF comenzaron en 1975 y en 1996 ambos firmaron un Acuerdo Final de Paz que otorgaba la autonomía de las áreas de mayoría musulmana.

Sin embargo el MILF (Frente Islámico de Liberación Mora, por sus siglas en inglés), que se había separado del MNLF dos años antes, en 1984, no aceptó dicho acuerdo y anunció que continuaba la lucha armada por la independencia. A pesar de ello, las conversaciones entre el MILF y el Gobierno Filipino por una solución negociada comenzaron con la firma de un acuerdo de alto el fuego entre ambos en 1997 y el comienzo de las negociaciones de paz.

El 7 de octubre de 2012 el MILF y el Gobierno firmaron un Acuerdo Marco sobre Bangsamoro (Framework Agreement on the Bangsamoro) que diseñaba una ruta hacia la creación de una nueva región autogobernada en las áreas de mayoría musulmana de Mindanao. Dos años más tarde, en marzo de 2014, y tras 17 años de complicadas conversaciones, el MILF y el Gobierno de Filipinas firmaron el Acuerdo de Paz final en el palacio presidencial en Manila.

A partir de entonces, el foco se ha puesto en hacer efectivo dicho acuerdo de paz a través de un periodo de transición que es tan complejo como las propias negociaciones. Actualmente Mindanao es una de las provincias más pobres del país con una renta per cápita y unos índices de desarrollo por debajo de la media nacional.

El relato conjunto de las personas presentaba una narrativa que no había sido escuchada hasta entonces

El proyecto “The Journey of the MILF First Ex-Combatants”

El primer ejemplo es un proyecto en el que se trabajó con un grupo de combatientes de las Fuerzas Armadas Islámicas Bangsamoras (que son parte del Frente Islámico de Liberación Mora) quienes recientemente habían entregado las armas y, por lo tanto, se habían convertido en civiles, después de décadas de ser miembros de una organización militar. El objetivo era apoyar a estos hombres en este tránsito de identidades (de combatientes a civiles) ofreciéndoles un espacio donde pudieran contar su historia de forma holística, no sólo con referencia a su pasado (su vida como combatientes) sino a su presente (el momento de incertidumbre por el que estaban atravesando) y en el que pudieran expresar sus ideas, aspiraciones de cara al futuro (quiénes querían ser a partir de ahora), de tal forma que fueran ellos los que transformaran sus historias sobre ellos mismos añadiendo capas de complejidad y más dimensiones a su identidad (no se trataba tanto de cambiar su identidad, sino de complejizarla, de añadir más capas a ésta). Estas narraciones individuales se organizaron, a su vez, en un relato colectivo que explicaba la vida de estos hombres hasta ese momento, así como sus esperanzas de futuro. Esta experiencia fue publicada como *The Journey of the MILF First Ex-Combatants*

Igualmente, otro proyecto desarrollado en el marco del mismo proceso de paz, pero realizado durante 2016 presentaba las narrativas de la población Bangsamora desplazada como consecuencia del conflicto en Mindanao. Los relatos individuales eran, en este caso, más diversos ya que los participantes eran mujeres y hombres de distintas edades y lugares geográficos que habían sufrido distintos tipos de experiencias en relación con el conflicto en Mindanao. El relato conjunto de estos cientos de personas presentaba una narrativa en torno a dicho conflicto que no había sido escuchada hasta entonces, no sólo fuera de Mindanao, sino en la propia isla, ya que estas personas no habían tenido acceso a ser escuchadas, había existido una “narrativa oculta” formada por la experiencia del conflicto de parte de la población Bangsamora que no había sido contada hasta ese momento. Sin embargo, el proyecto buscaba no sólo contar, reconocer, estas experiencias en torno al conflicto (pasado), sino presentar las perspectivas de futuro y las propuestas de reconciliación de esta parte de la población (presente y futuro).

Narrativas en un contexto de proceso de reconciliación: la experiencia en Sri Lanka

En julio de 1983 comenzó la Primera Guerra del Eelam que marca el inicio de la guerra civil en Sri Lanka. Sin embargo, las raíces del conflicto se pueden situar en la colonización británica, que favoreció a la minoría tamil frente a la mayoría cingalesa, y en la posterior independencia del país, en 1948, a partir de la cual se revertió la situación, haciéndose la mayoría cingala con el poder.

Diez años más tarde, la Constitución de 1958 proclamó el cingalés como único idioma oficial, lo cual ahondó la sensación ya existente de marginalización por parte de la minoría tamil. Este sentimiento se hizo más profundo cuando en 1972 el Parlamento, de mayoría cingalesa, adoptó una Constitución que estableció Sri Lanka como un Estado cingalés budista, y eliminó el artículo 29 de la anterior Constitución que concedía algunas garantías mínimas a las minorías.

En 1976 se crea la organización Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés) cuya agenda es la creación de un estado tamil independiente en las provincias del este y del norte de Sri Lanka. En este complejo escenario a cada intento fracasado de negociación (1985-1987, 1994-1995 y 2001-2004) le seguirá una nueva Guerra Eelam en 1985-1990, 1995-2006.

A lo largo de los años de conflicto, el LTTE llegó a controlar grandes áreas del territorio, especialmente en el norte y en el este del país,

donde creó su propio “Estado” —que incluía una administración, un sistema de salud y una educación propia—, y en el que vivían cientos de miles de personas.

En 2008, siendo presidente Mahinda Rajapaksa, el ejército cingalés lanzó una ofensiva contra el LTTE que fue progresivamente retirándose de los territorios anteriormente controlados por ellos. La ofensiva continuó en medio de numerosas denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por ambos bandos, hasta que el 16 de Mayo de 2009 el gobierno declaró la victoria sobre el LTTE (quienes admitieron su derrota un día después).

En 2010 Mahinda Rajapaksa es reelegido presidente, y comienza entonces un periodo en el que aunque el conflicto militar ha sido cerrado mediante la victoria militar de un bando sobre otro, el conflicto político y social no ha sido resuelto ya que sigue habiendo miles de desplazados internos y desaparecidos, sobre todo en el norte y el este del país.

Cinco años más tarde, Maithripala Sirisena resultó vencedor de las elecciones e inició un proceso de reconciliación nacional con el establecimiento de numerosas iniciativas, incluyendo la creación de la Oficina por la Unidad Nacional y la Reconciliación (ONUR, por sus siglas en inglés) y el Secretariado para la Coordinación de los Mecanismos de Reconciliación (SCRM, por sus siglas en inglés).

Mientras los dos proyectos de Mindanao, mencionados anteriormente se centraron en las narraciones de dos grupos diferenciados, pero conectados entre sí (ex combatientes que habían retornado a la vida civil, y poblaciones desplazada por el conflicto), el proyecto que se desarrolló en Sri Lanka buscaba explorar las distintas formas de entender el significado, las necesidades, las implicaciones de un proceso de reconciliación desde las perspectivas distintas de los grupos que habían vivido el conflicto civil. Se buscaba la creación de una narrativa colectiva que rompiera con la narrativa dominante (y polarizada) que recogía fundamentalmente la experiencia cingala y tamil del conflicto para ampliarla, de forma que incluyera otras experiencias, como por ejemplo la de los miembros de las comunidades musulmanas y cristianas, que también habían vivido el conflicto de forma específica (Centre for Peace and Conflict Studies, 2017).

Frente a las experiencias en Filipinas, que estaban enmarcadas en el contexto de un proceso de negociación consolidado, la experiencia esrilanquesa se llevó a cabo en un clima de victoria militar de un bando sobre el otro que impidió la existencia de un sentimiento de construcción colectiva de la paz, consolidando un sentimiento de vencedores y vencidos. Desde un punto de vista de transformación

La existencia de narrativas en las que el pasado se ha convertido en presente, incluso una década después de la guerra acabara

narrativa lo que este proyecto demuestra es la existencia de “narraciones estancadas” en las que el pasado (las experiencias del conflicto) se ha convertido en el presente, incluso una década después de que la guerra acabara oficialmente, y en el que la idea de futuro no existe.

Historias de Mindanao y Sri Lanka

Estamos en Campo Darapanan, en Sultan Kudarat, Maguindanao, en la isla de Mindanao, en el Sur de Filipinas. Campo Darapanan es una de las bases del Frente Islámico de Liberación Mora (Moro Islamic Liberation Front, MILF - por sus siglas en inglés). El MILF y el gobierno de Filipinas llevan 17 largos años inmersos en un proceso de negociación que se ha enfrentado a numerosos obstáculos a lo largo de este tiempo. El edificio al que llego a las ocho de la mañana de un día de Julio de 2015 ha sido construido recientemente como lugar de formación para proporcionar alternativas de empleo a los jóvenes de la zona. Sin embargo, dentro me esperan diez hombres cuyas edades van desde los cincuenta hasta los ochenta años de edad.

La habitación a la que me llevan ha sido organizada como si en ella se fuera a producir una reunión de alto nivel. El ambiente es formal, grave. Las caras denotan cierta ansiedad. Estos diez hombres pertenecen al primer contingente de 145 combatientes de las BIAF (las Fuerzas Armadas Islámicas Bangsamoras) que un mes antes, el 16 de Junio de 2015, participaron en una ceremonia de entrega y desmantelamiento de armas. Como parte de esta ceremonia (realizada como gesto que marcaba el compromiso del MILF con las negociaciones en un momento complicado de las mismas) dichos combatientes se reintegraron en la vida civil después de toda una vida luchando.

La razón de mi presencia en esta sala, con estos hombres, es contribuir a este proceso de transición en el que están inmersos en este momento (y que quizás, si las negociaciones fructifican, será en un futuro la transición que tendrán que llevar a cabo todos los miembros de las BIAF); ayudarles a transitar desde una identidad de combatientes, a una identidad de civiles. Parte del apoyo en este proceso de cambio de identidades se centra en el proceso narrativo de estos hombres: el paso de cómo se auto-narraban (como “combatientes”) a cómo se auto-narrarán (como civiles).

Un año después, en 2016, me encuentro en el auditorio de la Universidad Estatal de Mindanao (MSU) en la ciudad de Marawi, en Lanao del Sur, Filipinas. Cientos de hombres y mujeres, estudiantes, académicos, ex combatientes de las distintas iteraciones del MILF, miembros de organizaciones de la sociedad civil y periodistas participan en la presentación



de un libro que cuenta la historia de la población Bagsamora³ desplazada por el conflicto en Mindanao.

Después de los discursos más institucionales, que se han referido a la importancia, a las dificultades, a la situación general, de las negociaciones de paz entre el MILF y el Gobierno de Filipinas, llega el turno del director del centro de investigación que ha llevado a cabo este trabajo. Es un hombre mayor, uno de los intelectuales de referencia en Mindanao. Una vez en el atril, es incapaz de contener las lágrimas mientras se dirige al público: “Nuestra voz no había sido escuchada hasta ahora, nuestra experiencia del conflicto no había sido contada, la narrativa estaba incompleta”. Miro a mi alrededor y veo a la gente asentir. En sus expresiones hay tristeza y orgullo a la vez, especialmente entre aquellas mujeres y hombres cuya experiencia del conflicto (el “antes” – las historias de cuando la vida era simple y harmónica-, el “durante” - el desplazamiento, la huida, las masacres, la reacción a ésta situación-, y el “después” - la incertidumbre sobre el presente, las esperanzas de un futuro en paz-) recoge este libro.

Mientras le escucho recuerdo a estas mujeres y hombres que pacientemente esperaron su turno, a veces durante horas, para “contar su historia”. Recuerdo cuántas veces les escuchamos decir “nunca antes nadie me había preguntado esto”. Recuerdo cómo poco a poco fue surgiendo una narrativa común centrada en una experiencia de sufrimiento e injusticia, pero también de esperanzas de paz y de deseo de convivencia. Recuerdo cómo, desde el principio, nuestro objetivo fue ir más allá de un proceso de “documentación del pasado” para incorporar una perspectiva de futuro que hablara también de reconciliación y de convivencia, es decir, que apoyara un cambio de narrativas desde el conflicto hacia la transformación del mismo.

La playa se extiende a mi alrededor. Es el atardecer y los tonos anaranjados del sol poniéndose tiñen el mar. Estamos en la costa Noreste de Sri Lanka. Para llegar hasta esta playa hemos atravesado, por un pequeño camino de tierra, una laguna en la que se ven algunos pescadores echando las redes, y a lo lejos unos niños regresando de la escuela con sus mochilas.

Pero la persona que está a mi lado, a solo uno centímetros de mi, ve un paisaje completamente diferente. En vez del agua en calma que yo veo ella habla del agua roja de la laguna, roja por los miles de cuerpos de hombres, mujeres y niños que flotan en ella acribillados por los disparos,

³ Bangsa (nación) moro (musulmana) es la forma como se autodenominan la población musulmana en el sur de Filipinas. Bangsamoro es también el termino que denomina la propuesta entidad política autónoma en el sur de Filipinas en el marco del proceso de negociación entre el Gobierno filipino y el MILF.

o ahogados al intentar cruzar a nado. En un extremo de la laguna está el ejército, y en el otro extremo, el mar, la playa a la que hemos llegado. Aquí se refugiaron los últimos miembros de los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE por sus siglas en inglés) y la población civil que vivía en los territorios que controlaban y que fue retrocediendo con ellos a medida que avanzaba el ejército esrilanqués. Aquí se libró la última batalla en la sangrienta guerra civil entre el ejército de Sri Lanka y el LTTE que azotó al país, y especialmente, al norte y al noreste del mismo, entre 1983 y 2009.

La narración de esta mujer que vivió el conflicto bélico se ha quedado anclada. El hoy no existe. El mañana es difícil de imaginar. Sólo el pasado sigue vivo para ella.

La idea de futuro es una de las principales víctimas en las guerras. Si somos las historias que contamos, cómo podemos contribuir a la transformación de narrativas estancadas para, de esta forma, contribuir a la transformación de las personas individuales y de los colectivos de los que forman parte

Texto de Nerea Bilbatua

Lecciones aprendidas y reflexiones finales

La experiencia de los últimos años demuestra el valor de trabajar a partir de las narrativas en un marco de transformación de conflictos. Este enfoque narrativo debe ser complementario, utilizarse en conjunto con otro tipo de intervenciones como la formación y el acompañamiento, dependiendo del momento en el que se encuentre el proceso de paz desde una perspectiva amplia.

El trabajo narrativo puede aportar, y de hecho aporta, elementos que no se incluyen en una mediación, o un proceso de negociación tradicional, por definición restringido a las élites, y formal en los procedimientos. En este sentido, el enfoque narrativo en la transformación de conflictos permite la co-creación y la complejización de narrativas, la inclusión de más voces —especialmente de voces hasta entonces ignoradas o marginalizadas—, y facilita una transformación no sólo a nivel colectivo, sino personal.

Comprender las formas como funcionan las historias de conflicto es crucial para los mediadores que, deseando ir más allá de la “solución” simple, superficial, de los conflictos, buscan oportunidades para un cambio real en las vidas de las partes en conflicto. De hecho, la media-

ción, se puede entender como un proceso de escucha de historias: bajo la superficie que forman las descripciones de eventos, la articulación de demandas, yacen las narrativas sobre el pasado, sobre el presente y sobre las aspiraciones para el futuro.

Un elemento fundamental de esta metodología es la creación de forma consciente y explícita de un proceso de transición temporal narrativa que incluya un espacio para recordar el pasado, hablar sobre el presente, e imaginarse el futuro. Sólo de esta forma el individuo —y a través de él o ella la colectividad a la que pertenece— puede transitar desde una narrativa centrada en el conflicto (pasado y presente) hacia una narrativa centrada en el futuro en paz; puede, pues, re-interpretar el pasado y re-imaginarse el futuro.

No hay una receta única. Cada proceso de paz y de reconciliación es distinto y hay que adaptarse a sus diferentes etapas y momentos. En este sentido, algunos proyectos llevan años su implementación, dado que reflejan la coyuntura del momento, y otros tan sólo unos meses.

No se trata de “sentarse y hablar”, sino de crear un espacio físico (no sólo simbólico), en el que se produzca un proceso de escucha activa en el que la persona protagonista pueda contar su historia, desde su experiencia subjetiva, reflexionar sobre ella, extraer aprendizajes revisitarla, re-pensarla y re-imaginarla. La creación de un espacio de confianza, respetuoso, seguro, que permita a la persona expresar sus emociones, dudas, preocupaciones, tristezas y alegrías es fundamental. Hay muchos elementos que conducen a la creación de este tipo de espacios, desde el lugar físico en el que se trabaja, hasta el modo de comunicación no violenta, de escucha activa, de ausencia de ego, que el entrevistador debe modelar con su conducta.

Existen enseñanzas en los conflictos que se pueden utilizar para construir la paz. El uso de esta metodología narrativa ayuda a descubrirlos porque sirve como un vehículo para contemplar el conflicto desde perspectivas distintas y, por lo tanto, propiciadoras de nuevas interpretaciones.

Puede haber muchas maneras de contar la misma historia y se debe ser consciente en todo momento de las lentes que se utilizan para contarla. El trabajo con narrativas desde una perspectiva de transformación de conflictos no puede ser nunca el mismo tipo de trabajo que se llevaría a cabo desde el periodismo, o por parte de un historiador o historiadora, por poner dos ejemplos de enfoques en los que las narrativas también forman parte de la materia prima con la que se trabaja. Es muy importante determinar que tipo de intervención se quiere llevar a cabo y sobre cómo ésta va a apoyar el proceso de transformación del conflicto, ya sea en un contexto de proceso de paz, o

La metodología narrativa ayuda a contemplar el conflicto desde perspectivas distintas desde las que se puede aprender

de reconciliación. De igual modo, debemos ser conscientes de cuándo es más adecuado utilizar el enfoque narrativo y cuando es mejor otros enfoques.

Ante el ascenso de los autoritarismos y el nacionalismo al que asistimos en los últimos años, el enfoque narrativo puede proporcionar un marco que, mediante la inclusión de voces que han estado marginalizadas y de puntos de vista alternativos, contradictorios, matizados entre sí, faciliten la creación de discursos complejos que, a su vez, sirvan para mitigar la narrativa dominante, única, polarizadora, que es uno de los principales instrumentos de los cuales se sirven estas ideologías excluyentes. Dicho discurso único y absolutista se puede enfrentar mediante la creación de diversas narrativas que ofrezcan alternativas, opciones, y perspectivas distintas.

Finalmente, el trabajo a “partir”, y “con” narrativas puede servir como “excusa” para la creación de espacios de diálogo en los que visiones enfrentadas se puedan encontrar. Las narraciones son un fenómeno universal que trasciende aspectos culturales. Todos los seres humanos contamos historias sobre nuestro pasado, sobre quiénes somos, sobre lo que es importante para nosotros. Esta práctica universal se puede utilizar como elemento central para el diálogo con “el otro”. Se trata, pues, de una metodología “amable”, no confrontadora que puede ayudar a destensar el discurso autoritario, e incluir a aquellas personas que se sienten marginalizadas.

Referencias bibliográficas

Baines, E. S (2011), “I cannot accept what I have not done’: Storytelling, Gender and Transitional Justice” en *Journal of Human Rights Practice*.

Bar-Tal, D & Salomon, G. (2006) “Israeli-Jewish Narratives of the Israeli-Palestinian conflict: evolvment, contents, functions and consequences”, en *Israeli and Palestinian Narratives of Conflict: History’s double helix*, de R. I. Rotberg (Ed.). Bloomington, IN: Indiana University Press.

Centre for Peace and Conflict Studies (2017), *War was a Curse, we can live in peace. Resilience and Healing in Sri Lanka*. Siem Reap: CPCS.

Centre for Peace and Conflict Studies (2016). *Peace is For Everyone. Bangsamoro Stories of Hope, Survival, Pain and Resilience*. Siem Reap: CPCS.

Centre for Peace and Conflict Studies. (2015) *The Journey of the Moro Islamic Liberation Front’s First Ex-Combatants*. Siem Reap: CPCS.

Centre for Peace and Conflict Studies (2014), *Struggle for Peace. The 25 Year Journey of the ABSDF*. Siem Reap. CPCS.

Chaitin, J. (2003) *Narratives and Storytelling*. Beyond Intractability.

Cobb, S. (2013) “Speaking of Violence; The politics and poetics of narrative in conflict resolution” Oxford University Press.

- Colvin, C. J. (2000) "We Are Still Struggling": Storytelling, Reparations and Reconciliation after the TRC ". Cape Town: Centre for the Study of Violence and Reconciliation.
- Dietrich, W. (2012). *Interpretations of Peace in History and Culture*. New York: Palgrave Macmillan.
- Federman, S. (2016). «Narrative Approaches to Understanding and Responding to Conflict.» *The International Journal of Conflict Engagement and Resolution* 4, nº 2 .
- Gómez, Carolina María. (2002). *Violencia continúa en Sri Lanka* . FUNHEM.
- INCORE. (2011) «The Evaluation of Storytelling as a Peace-building Methodology.» Learning Paper , I.
- Hackett C. (2009). *The burden of memory: Victims, storytelling and resistance in Northern Ireland*., Vol. Memory Studies.
- Herbolzheimer, Kristian. (2015) *The peace process in Mindanao, the Philippines: evolution and lessons learned* . NOREF.
- Kelly, G. (2005) «Storytelling Audit».
- Lederach, J. P. (2003). *The Little Book of Conflict Transformation*. Intercourse: Good Books.
- Lederach, J. P. (2005) *The Moral Imagination. The Art and Soul of Building Peace* . Oxford University Press.
- Nick L, Joe W. (2006). *El proceso de paz en Sri Lanka: perspectivas históricas, políticas, económicas y de resolución del conflicto*. Anuario Asia Pacífico.
- Senehi, J. (2009). «Storytelling to transform conflicts constructively .» En *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*, de Dennis J.D, Sean Byrne Sandole, Ingrid Sandole-Staroste y Jessica (eds) Senehi. Routledge.
- Taylor, N. (2015) «The Path Power Voice Mysticism and Conflict Transformation.» Doctoral dissertation (unpublished).

Mohamed Bin Salman y el futuro de Arabia Saudí: las dos caras de un régimen autocrático en plena reforma

Rosa Meneses

Periodista del diario El Mundo especializada en Oriente Medio y Magreb



En junio de 2018, el mundo celebraba el fin de la prohibición de conducir para las mujeres en Arabia Saudí. El rostro del príncipe heredero, Mohamed bin Salman, se perfilaba como el de un visionario. Un reformista que había llegado para remover los cimientos del esclerótico régimen saudí. Durante décadas, la prohibición de conducir a las mujeres se había puesto como el ejemplo más mediático de un régimen ultraconservador, un símbolo de un Estado que reprimía a su ciudadanía de muchas otras maneras y que ahora, al caer, abría una nueva era para Arabia Saudí. Meses después, en octubre, el asesinato del periodista disidente Yamal Khashoggi en el consulado saudí de Estambul marginaría esa visión de Bin Salman como reformista, dejando a la luz otro aspecto: el de un líder ambicioso, déspota y que no admite críticas.

El salvaje asesinato de Yamal Khashoggi precipitó la peor crisis entre Riad y la comunidad internacional desde los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono, el 11 de Septiembre de 2001, cuando se descubrió que 15 de los 19 secuestradores de los aviones que atacaron EEUU eran saudíes. Pero, tras el ascenso de Mohamed bin Salman (conocido por sus iniciales, MBS) en 2015 ya se habían visto algunos fogonazos que dejaban intuir que el príncipe heredero es un reformista, pero no un demócrata: la guerra de Yemen, la detención extrajudicial de decenas de príncipes y empresarios hasta que aceptaron pagar un porcentaje de sus fortunas, el bloqueo a Qatar o el secuestro en Riad del primer ministro libanés, Saad Hariri, hasta que accedió a pulir su desacuerdo. La muerte de Khashoggi ha hecho que nadie hable ya del reformista y sí del déspota. MBS corre el peligro de convertirse en un paria para el mundo que llevará sobre sus espaldas para siempre el asesinato del periodista.

Una ruptura en la línea sucesoria

Arabia Saudí, un régimen ultraconservador que reprime a su ciudadanía de muchas maneras y cuyo nuevo príncipe, ambicioso y déspota, aleja las esperanzas de cambio

En 2015, el ascenso al trono de Salman bin Abdulaziz al Saud, a la edad de 79 años, entraba dentro de lo previsto en un reino en el que era *normal* que los envejecidos hijos del fundador de la dinastía, Abdulaziz, se pasaran el cetro unos a otros. Nada hacía esperar que este rey fuera a romper ninguna costumbre; sin embargo, nada más ascender al trono, una de las primeras cosas que hizo fue reestructurar la línea sucesoria. En dos meses, depuso a su hermanastro Muqrin como príncipe heredero y, haciendo que la línea sucesoria diera un salto generacional, nombró a su sobrino Mohamed bin Nayef, de 57 años. Como segundo en la línea de sucesión colocó a su hijo favorito, Mohamed. Pero en junio de 2017, Salman volvió a trastocar la sucesión al trono, modificando la Constitución para que pasase oficialmente de los vástagos del rey Abdulaziz (muerto en 1953) a los nietos, degradó a Nayef bin Abdelaziz y convirtió a su propio hijo en heredero al trono.

El ascenso del joven príncipe, que entonces tenía 32 años, provocó un *tsunami* en la monarquía y la sociedad saudíes. Casado con una princesa nieta como él de Abdulaziz, por fin el trono saudí iba a ser ocupado por alguien más en conexión con la mayoría de la población del país. No es extraño, por ello, que su popularidad se sustentase en esa juventud ávida de sangre nueva. Hasta entonces, MBS siempre había trabajado a la sombra de su padre, del que fue su asesor más fiel. Era un advenedizo en política, aunque de él se destacaba su instinto para manejarse en las esferas de poder (Meneses, 2017a). Algo que ha quedado ya patente a la luz del último año. Desde la coronación de Salman, ha ido escalando puestos y acaparando poder usando dos tácticas: la primera, colocando a jóvenes técnicos fieles en puestos

clave de la Administración y el Gobierno y la segunda, quitándose a potenciales enemigos del medio. Así, destituyó al jefe del Estado Mayor y a los comandantes del Ejército de Tierra y Aire. Y, en otro de sus primeros movimientos estratégicos, en noviembre de 2017, arrestó a decenas de príncipes y poderosos hombres de negocios en el lujoso hotel Ritz-Carlton de Riad en lo que definió como una operación para luchar contra la corrupción.

La purga concluyó con la confiscación de más de 100.000 millones de dólares para las arcas del Estado (Kirkpatrick, 2019), tras el interrogatorio de 381 personas, según anunció la Corte Real en enero de 2019, y la certeza de que Bin Salman no permitiría ningún atisbo de contestación a su autoridad. El heredero usó la operación para marginar a sus potenciales rivales y consolidar su poder de cara a su ascenso al trono. Entre los que fueron confinados en la *cárcel de oro* del Ritz-Carlton, que fue cerrado a cal y canto para la ocasión, estaba el príncipe Alwalid bin Talal, conocido por sus posiciones liberales y que permaneció incomunicado 80 días (durante los que denunció torturas), hasta que accedió a firmar un acuerdo y ceder parte de sus activos. También figuraba el príncipe Miteb, hijo del fallecido rey Abdulá, hasta entonces comandante de la Guardia Nacional y pretendiente al trono. Hubo varios ministros e incluso el billonario empresario Bakr Binladin, presidente del grupo constructor del mismo nombre omnipresente en los megaproyectos del país.

El hotel reabrió sus puertas en febrero de 2018, pero algunos detenidos, como el propio Binladin o el multimillonario de origen etíope Sheij Mohamed Husein al Amudi, permanecieron 15 meses en prisión y sólo fueron liberados en enero de 2019. Otros seguían en esa fecha entre rejas, como el príncipe Turki bin Abdulá, ex gobernador de Riad. Las detenciones fueron extrajudiciales y nunca se reveló la lista detallada de los arrestados ni los cargos de los que se les acusaba, pero se trata de personas que simbolizan la élite que se estructura en torno a la familia Al Saud y a sus vastas redes de clientelismo. Dos meses antes, MBS había empezado su primera ola de detenciones, cuyo objetivo fueron prominentes figuras de la sociedad saudí, desde periodistas a clérigos moderados, que no apoyaron públicamente sus políticas –internas o externas– o bien emitieron críticas contra ellas. Desde septiembre, Bin Salman convirtió a unas 2.000 personas en presos políticos (Broder, 2018).

Si el ascenso de MBS se interpretó al principio como el reconocimiento de un cambio imperativo en el reino, de una transformación inevitable y necesaria desde una gerontocracia hacia una tecnocracia eficiente, hoy se sabe que esa metamorfosis se va a hacer no sin sofocar todo criticismo. El caso *Khashoggi*, por si faltaban certezas, es prueba de ello. Aunque visto como reformista en lo económico tras el lanza-

miento de su Visión 2030, el heredero ha demostrado ser en realidad un *neocon*. En términos de seguridad nacional y regional, no elude el conflicto, algo que ha quedado claro tras impulsar la intervención armada de Riad en la guerra de Yemen. Está empeñado en contrarrestar la influencia de Irán en la región, aun a costa de acercarse a Israel, y ocupar la vacante de Egipto como líder del Mundo Árabe. Sin embargo, pese a sus políticas de *halcón* dentro y fuera del país, nunca hasta octubre de 2018 el mundo había visto de forma tan transparente hasta dónde era capaz de llegar para conseguir imponer su visión.

El asesinato de Jamal Khashoggi

El 2 de octubre de 2018, el periodista Jamal Khashoggi entró en el consulado saudí de Estambul para gestionar un documento que le acreditara como divorciado. Quería casarse con la ciudadana turca Hatice Cengiz y establecerse en Estambul, tras exiliarse de Arabia Saudí un año antes. Nunca salió de allí vivo. Cengiz dio la alarma de su desaparición dentro del recinto diplomático y, tras días de desinformación en los que el Gobierno saudí aseguraba que Khashoggi había salido del consulado, finalmente los servicios secretos turcos revelaron la verdad. Había sido asesinado por un equipo de 15 saudíes –uno de ellos, provisto de una sierra para cortar huesos– llegados al país con tal propósito. Su cuerpo fue desmembrado y, hasta hoy, no ha sido encontrado. Las grabaciones de audio que hizo públicas la Inteligencia turca dieron cuenta de la barbarie. Arabia Saudí acusó a aquellos 15 hombres de actuar por su cuenta, pero un informe de la CIA concluyó que fue el propio MBS el que ordenó el asesinato del periodista crítico. La Inteligencia estadounidense llegó a esta conclusión porque el grado de control que tiene el príncipe heredero sobre el país es tal que este asesinato no podría haber tenido lugar sin su aprobación y lo hizo basándose en dos grupos de comunicaciones cruciales: llamadas interceptadas de MBS en los días previos al crimen y llamadas del equipo de asesinos a un asesor senior del líder *de facto*.

Otras investigaciones también apuntan a la mano de Bin Salman. Según las conclusiones preliminares que la relatora de la ONU contra la tortura, Agnes Callamard, publicó a principios de febrero de 2019, Khashoggi fue víctima de “un asesinato brutal y premeditado”. La investigación y la información que recopiló su equipo en Turquía concluyó que su muerte “fue planeada y perpetrada por funcionarios de Arabia Saudí” y denunció que Riad estaba obstaculizando la investigación.

El asesinato de Khashoggi se enmarca en el escenario de un príncipe heredero limpiando el campo de rivales para preparar su llegada al trono. Khashoggi no era un *outsider*, no era un opositor, pero sí se

El heredero es un “neocon”, que está empeñado en contrarrestar la influencia de Irán en la región y ha impulsado la guerra de Yemen

había atrevido a criticar algunas decisiones de MBS. A sus 59 años, había trabajado en el mismo seno de la corte real saudí y mantenía buenos contactos. Fue editor de un importante periódico (no hay prensa independiente en el reino) e incluso sirvió de portavoz del embajador saudí en Washington. Sin embargo, en los últimos años y más precisamente con el ascenso al poder del calculador MBS, Khashoggi había quedado en el bando equivocado, asociado con una rama de la familia real saudí que ha perdido poder en la pugna liderada por el príncipe heredero. Khashoggi era abiertamente crítico con algunas decisiones de Bin Salman en sus columnas del diario estadounidense *The Washington Post*. Desde abril de 2017, el puesto de embajador saudí en Washington estaba ocupado por Khaled bin Salman, hermano pequeño del heredero, quien se mantuvo en él hasta pocos días después de la desaparición del columnista.

“Me han dicho que necesito aceptar, con gratitud, las reformas sociales que desde hace tiempo he incentivado mientras me mantengo en silencio sobre otros temas, que van desde el lodazal de Yemen, las apresuradas reformas económicas, el bloqueo a Qatar, las discusiones sobre una alianza con Israel para contrarrestar a Irán, y el encarcelamiento de docenas de intelectuales y clérigos saudíes el año pasado”, escribió en mayo de 2018 en uno de sus artículos (Vick, 2018). En otra de sus columnas, sugería al futuro rey que escuchara a su pueblo y que recortara los privilegios de la extensa prole de la familia real (Lacey, 2018). Con frecuencia calificaba a MBS como “un líder tribal a la antigua usanza” que “quiere disfrutar de los frutos de la modernidad del Primer Mundo y de Silicon Valley y los cines, pero que también quiere gobernar como lo hizo su abuelo”. “Sólo cree en él mismo. No cree a nadie más. No tiene asesores propiamente y está modificando Arabia Saudí según sus gustos”, señaló en una entrevista (Jebreal, 2018). Sus encontronazos con el nuevo poder le llevaron a exiliarse de Arabia Saudí en 2017, dejando atrás a su familia.

La muerte de Khashoggi ha sido más una crisis internacional que una cuestión con resonancias internas. Aunque sí que ha tenido efectos en el clan Saud, provocando una reestructuración de los asesores del propio Bin Salman además de intensas reuniones para estudiar posibles reacciones. Aunque el heredero no parece tener muchos aliados en la familia después de su purga del Ritz-Carlton, el caso Khashoggi no va a ser usado como oportunidad para eliminarlo de la línea sucesoria. En palabras del príncipe Turki al Faisal (ex jefe de la Inteligencia que empleó a Khashoggi cuando era embajador en Washington): “La gente que piensa que va a haber cambios en la sucesión al trono está equivocada” (Gause, 2018). Su impopularidad entre sus tíos y primos es tan grande como el poder que ha consolidado en sus manos durante estos años.

Washington-Riad: una alianza no tan en la cuerda floja

El día de San Valentín de 1945, el presidente de EEUU Franklin D. Roosevelt se reunió con el fundador de Arabia Saudí, el rey Abdulaziz al Saud. En un acuerdo histórico que sentó las bases de las relaciones entre ambos países, el rey accedió a garantizar a EEUU acceso preferencial a su petróleo a cambio de protección militar de sus enemigos externos. Fue la primera piedra de una fructífera relación que se prolonga hasta nuestros días y que ha sobrevivido a seis guerras árabes-israelíes con ambos aliados alineados en bandos diferentes, a los atentados del 11-S o a la invasión estadounidense de Irak en 2003.

La *era Trump* –y la llegada con él de Jared Kushner como su principal asesor para Oriente Medio– ha coincidido con el ascenso al poder del nieto de aquel rey, por primera vez desplazando la línea sucesoria de los hijos de Abdulaziz a la tercera generación de los Al Saud. Trump (y Kushner) experimentan una gran sintonía con el estilo de liderazgo de MBS, tan impulsivo y temerario como el del magnate estadounidense. La Administración Trump se mostró abiertamente a favor del ascenso de Bin Salman como príncipe heredero, insertándose directamente dentro de la política de la familia Al Saud (Gause, 2018). Un pronunciamiento que ignoraba el precedente de ‘*no comments*’ practicado por sus antecesores y que se escenificó en el fastuoso recibimiento en Riad del clan Trump en mayo de 2017. Hubiera sido más prudente no implicarse tanto, pero ha sido el *caso Khashoggi* el que ha venido a abrirle los ojos a Trump y a Kushner para tomar un poco de distancia de MBS. Tomar distancia y no castigar al príncipe heredero ha sido la clave del movimiento de la Casa Blanca tras el asesinato del periodista, mientras prominentes senadores y figuras republicanas y demócratas pedían la cabeza de MBS. Así, Trump rechazó las demandas de recortar la venta de armas al reino y apoyó las declaraciones de Bin Salman que negaban haber ordenado el asesinato, pese a las conclusiones del citado informe de la CIA.

Parecía que, tras lo sucedido a Khashoggi, MBS tenía los días contados, pero eso no llegó porque EEUU nunca pidió su cabeza. Analistas estadounidenses consideran que presionar con su destitución como condición para mantener la cooperación entre EEUU y el reino hubiera sido un error de cálculo que sólo hubiera conducido a una lucha de poder interna muy dañina para los intereses de Washington y que habría llevado al país árabe a una inestabilidad indeseada (Gause, 2018). Desde las moquetas de Washington, se aboga, sin embargo, por un cambio de actitud en ambos lados: toca explicar a Bin Salman cuáles son sus límites en las normas internacionales. Y es que la escala de las reservas de crudo saudíes, entre las mayores del mundo, con una producción de una media de 10,7 millones de barriles al día de

Arabia Saudí, por su poderío petrolero y su papel líder en el cartel de la OPEP tiene una gran influencia en los mercados mundiales

los que 7,43 millones van directos a la exportación, hace a los presidentes de EEUU ser prudentes en cuanto a su dureza con Riad ante cualquier salida de tono, incluso desoyendo al Congreso. Ya ocurrió tras el bombardeo contra un autobús escolar en Yemen el 9 de agosto de 2018, que mató a 40 niños. El Congreso de EEUU bloqueó automáticamente la venta de misiles guiados a Riad y, en marzo de 2019, el Senado (de mayoría republicana) aprobó un proyecto de resolución para poner fin a la implicación de Washington en la guerra de Yemen, del lado saudí. La resolución pasó a la Cámara de Representantes (de mayoría demócrata), donde el pasado 4 de abril también fue aprobada. El caso *Khashoggi* logró poner de acuerdo a demócratas y republicanos, sin embargo, finalmente Trump vetó la resolución.

El poderío petrolero y su papel líder en el cártel de la OPEP le dan a Arabia Saudí una gran influencia en los mercados mundiales, una clave que la Casa Blanca tiene bien presente en su política exterior. Y no sólo eso, más allá del petróleo, los magnates saudíes están muy implicados en sectores clave de las finanzas estadounidenses, como Silicon Valley. El príncipe Alwalid bin Talal tiene participaciones en Citigroup, Twitter y Snap. El fondo soberano saudí controla partes de Uber y Tesla. Son sólo unos ejemplos. El panorama se completa si echamos un vistazo a la venta de armas de EEUU al reino, uno de sus principales clientes y por tanto sustento de la industria, según reconoció el propio Trump, que tras firmar en 2018 sendos acuerdos militares por valor de 350.000 millones de dólares para una década, aseguró que crean medio millón de empleos en América.

Es verdad que el crimen de Khashoggi ha hecho temblar la longeva alianza entre EEUU y Arabia Saudí. Pero, meses después del terrible asesinato, cada vez está más claro que los días de MBS no han llegado a su fin. Es más, el heredero no sólo ha logrado resistir sino que su poder se ha consolidado en un modo sin precedentes. Bin Salman ha tenido “un mal año” y muchos de sus problemas se los ha buscado él solo. Pero a la larga saldrá indemne, como muchos otros autócratas que han eliminado físicamente a sus disidentes más notables. Y el reino seguirá siendo aliado privilegiado –si no uno al que no incomodar mucho– de EEUU (y, por ende, de la comunidad internacional) en Oriente Medio, dado su poder de estabilizar o hundir en el caos la economía mundial desde que se descubrieran sus vastas reservas petrolíferas, en 1938. Puesto negro sobre blanco, “los derechos humanos y los valores nunca han cimentado esta relación”, reconoce Chas Freeman, ex embajador de EEUU en Arabia Saudí (Broder, 2018). “Siempre han estado motivadas por intereses nacionales, tanto nuestros como suyos”.

Una política exterior de alto riesgo

Desde que MBS es líder *de facto* del país, la política exterior saudí se ha tornado abiertamente agresiva. En marzo de 2015, el príncipe heredero –en su calidad de Ministro de Defensa, puesto que aún ostenta– ordenó intervenir en la guerra de Yemen del lado del presidente Abderrabuh Mansur Hadi, cercado por los rebeldes huzíes. Alarmado por el progreso militar del grupo proiraní, reunió el apoyo de Emiratos Árabes Unidos y otros siete estados árabes para forjar una coalición e intervenir en el conflicto. EEUU, Reino Unido y Francia han apoyado la alianza militar con armas e Inteligencia. Hasta la fecha se contabilizan más de 7.000 civiles muertos, de los que el 65% se atribuyen a los bombardeos de la coalición saudí, según Naciones Unidas. La contienda se ha convertido en la mayor catástrofe humanitaria de la actualidad, con el 80% de la población yemení (24 millones de personas) dependiente de la ayuda internacional, 10 millones están a un paso de la hambruna, según la ONU, y miles de civiles han muerto por desnutrición y enfermedades como el cólera. Los contendientes continúan en guerra sin que parezca que la balanza se incline por ahora hacia ningún bando.

La intervención saudí en Yemen concita la mayor oposición y criticismo de la comunidad internacional

La intervención saudí en Yemen concita la mayor oposición y criticismo de la comunidad internacional. Un punto de no-retorno en el rechazo mundial fue el bombardeo del 9 de agosto de 2018 contra un autobús escolar en el que murieron 40 niños y que provocó que gobiernos occidentales se plantearan congelar la venta de armas a Arabia Saudí. Meses después, el caso *Khashoggi*, reavivó las reticencias hacia un régimen que viola los derechos humanos a cara descubierta. El Parlamento Europeo, por ejemplo, aprobó una resolución instando a una investigación internacional sobre el asesinato del periodista y llamando a los países miembros de la Unión Europea a detener sus ventas de armamento al reino. El único país que lo hizo fue Alemania, suscitando sorpresivamente las críticas de Reino Unido y Francia por “ir por libre”. En consecuencia, Londres, París y Madrid siguen proveyendo a Arabia Saudí sin que Berlín haya conseguido una posición europea común sobre el cese de exportaciones de este tipo. Más allá, ningún país ha presionado de forma seria para poner fin a la intervención de Riad en Yemen, que es lo único que puede dejar de echar gasolina a una contienda que se ha convertido ya en el Vietnam de Arabia Saudí. El conflicto es una auténtica ruina política y económica para el reino del desierto. Además de erosionar su imagen internacional, las operaciones militares están costando entre 5.000 y 6.000 millones de dólares cada mes a las arcas de Riad. Durante décadas, el reino saudí ha visto a Yemen como su patio trasero y ha maniobrado para impedir tanto la entrada de injerencias exteriores como la constitución de un Estado fuerte. Será difícil convencer a MBS de que cese su intervención, pero parece la única manera de controlar su impulsiva política exterior.

El intervencionismo del hijo del rey Salman y su obsesión con la influencia de Irán ha afectado también al Líbano. A primeros de noviembre de 2017, secuestró al primer ministro libanés, Saad Hariri¹, en Riad y le obligó a dimitir en un rocambolesco episodio aún sin aclarar. La escalada diplomática que eso provocó empujó al Líbano a una nueva crisis política. Si la pretensión del príncipe con todo ello era debilitar el papel político de Hizbulá –el partido-milicia chií proiraní– en el país de los cedros, consiguió todo lo contrario. Hizbulá no se arredró y se puso del lado de Hariri, afirmando que forzar su dimisión era una declaración de guerra de Riad y confirmando que Hariri se encontraba detenido en Arabia Saudí. No fue hasta la mediación del presidente francés, Emmanuel Macron, que incluso viajó personalmente a Riad para negociar la liberación de su aliado libanés, que se calmó la tormenta diplomática. La política libanesa siguió, sin embargo, sin estabilizarse. En mayo de 2018 se celebraron elecciones legislativas, las primeras en nueve años, y no fue hasta enero de 2019, tras nueve meses de negociación, cuando Hariri logró forjar finalmente un Gobierno después de conseguir llegar a un acuerdo con Hizbulá que garantizaba al Partido de Dios la participación en el Ejecutivo. La política libanesa es, desde hace décadas, rehén de las potencias regionales (Arabia Saudí, Siria e Irán). Una influencia que se remonta a la guerra civil (1975-1991) y que se ha exacerbado a raíz del conflicto sirio (desatado en 2011 y en el que Hizbulá e Irán combaten del lado del presidente, Bashar Asad). Líbano es, pues, otro de los campos de la confrontación entre Riad y Teherán avivada por Donald Trump desde la Casa Blanca y por Benjamin Netanyahu desde Israel (Meneses, 2017b). Cualquier crisis política en este pequeño Estado, muy sensible a los equilibrios entre las diferentes fuerzas sectarias que lo componen, es susceptible de desatar un conflicto abierto. Además, la crisis económica por la que atraviesa el Líbano, gravemente afectado por la guerra en la vecina Siria, le hacen muy sensible a los dictados de los petrodólares saudíes.

Qatar ha sido otro blanco de las políticas de MBS. En junio de 2017, Riad inició un boicot contra Doha, al que se unieron Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Egipto. El objetivo era forzar a los qataríes a terminar con su apoyo a los Hermanos Musulmanes en diferentes países de la región y a tomar distancia con Turquía o Irán, a los que Riad considera sus rivales en el mundo musulmán. A medida que pasaron los meses y se vio que Qatar no iba a plegarse ante la presión saudí, la

¹ Saad Hariri, líder del partido suní libanés Movimiento Mustaqbal (Futuro), es el heredero de un imperio político y empresarial forjado por su padre, Rafik Hariri. Hariri padre fue primer ministro libanés tras la guerra civil, en los 90, y murió asesinado en 2005 en un atentado con coche bomba en Beirut. Desde entonces, su hijo Saad ha tomado su testigo liderando la corriente de fuerzas que se opone a la influencia de Siria en la política libanesa. La familia posee intereses económicos en Arabia Saudí; de hecho, Saad nació en Riad y tiene pasaporte saudí y libanés. Gran parte de la fortuna de los Hariri ha sido amasada en el reino del desierto. Saad es la quinta personalidad más rica del Líbano, según la revista *Forbes*, con unas rentas de más de 1.000 millones de dólares. Su carrera política se remonta a una década: fue jefe del Gobierno entre 2009 y 2011, fecha en que se exilió a París y Riad. Volvió a Beirut en 2014 y desde entonces se ha convertido en figura indispensable del puzzle político libanés. En enero de 2019 logró formar su tercer Ejecutivo.

estrategia del príncipe heredero se reveló como un sinsentido. El movimiento, sin embargo, ha generado una crisis en el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), ha dividido aún más a los miembros de la Liga Árabe –como se vio en su última cumbre anual, el 31 de marzo de 2019 en Túnez– y ha puesto en un aprieto a EEUU, que tiene en Qatar la mayor base aérea militar de Oriente Medio.

Más errática fue la crisis desatada con Canadá a causa de una rabieta. En el verano de 2018, un tuit del Ministerio de Exteriores canadiense criticando las detenciones de mujeres activistas en Arabia Saudí desató una reacción de MBS totalmente desproporcionada que le llevó a retirar a su embajador en Ottawa, ordenar la vuelta a casa de los estudiantes en Canadá con becas del Gobierno, cortar las relaciones comerciales e incluso retirar a los pacientes que estaban siendo tratados en hospitales del país norteamericano. El pique demostró que la política exterior bajo la égida del príncipe heredero se basa más en emociones personales que en intereses nacionales.

El programa de reformas contempla desvincular la economía de su dependencia del petróleo, incentivar el turismo y fomentar la industria del entretenimiento

Las reformas económicas: Visión 2030

En abril de 2016, Bin Salman desveló su plan para reducir la fuerte dependencia económica del sector petrolífero del país. Conocido como Visión 2030, el programa pretende aumentar el papel del sector privado en ámbitos como la educación la salud y el transporte y dotar, a través de las inversiones, de mejores infraestructuras a Arabia Saudí. Junto a los planes más futuristas –como la creación de una ciudad económica operada por inteligencia artificial en la costa del Mar Rojo, Neom– conviven obras más prosaicas, como aumentar la red de ferrocarril convencional, construir el metro en Riad o conectar las ciudades de La Meca y Medina (lugares santos del islam) a través de alta velocidad.

Esta hoja de ruta, calificada como la revolución más importante del país en los últimos 70 años, es la iniciativa que más aplausos ha generado a favor de MBS tanto en el interior como en el exterior. El programa de reformas se detalla por etapas de cinco años, de las que la primera se completará en 2020, y contiene 96 objetivos estratégicos. Contempla privatizaciones, la creación de 1,2 millones de puestos de trabajo en el sector privado y el recorte del desempleo hasta el 9% para 2020, al concluir esa primera fase (Meneses, 2018). El objetivo, de aquí a dos décadas es transformar el país, desvincular la economía de su dependencia excesiva del petróleo a través del desarrollo de infraestructuras, de incentivar (aunque aún de forma tímida y controlada) el turismo y de fomentar la industria del entretenimiento.

La implementación de la *Visión 2030* toca todos y cada uno de los aspectos de la economía saudí. El Bin Salman tomó varias decisiones impopulares entre 2016-17 para poner en marcha su plan. Así, impuso un incremento del 5% de las tasas impositivas, recortó los subsidios a los servicios básicos (como el agua y la electricidad) y la gasolina (que experimentó un incremento entre el 80 y el 120% en 2017) y disminuyó los salarios de los funcionarios descontando algunos pluses que formaban parte de la base anual. En el centro del programa visionario de MBS se encuentra la propuesta de privatización del 5% de la petrolera nacional, Aramco, con el fin de poner la riqueza del fondo soberano, el Fondo de Inversión Pública, a disposición del Estado. El plan, sin embargo, fue suspendido en el verano de 2018, debido a las muchas dudas que existen sobre cómo llevar esto a cabo. Aramco, de propiedad estatal desde que fue nacionalizada en 1980, es el primer productor de petróleo del mundo y la joya de la corona saudí.

En un país de 32,5 millones de habitantes en el que el 50% son jóvenes, los retos socioeconómicos son inmensos. Más si cabe cuando se tiene en cuenta que uno de los propósitos del plan es la *saudización* de la economía, es decir, aumentar la fuerza de trabajo local –que actualmente es de 5,2 millones– y reducir la gran dependencia de mano de obra inmigrante. Se trata de un objetivo que no es nuevo: durante años se pretende reducir el porcentaje de mano de obra extranjera. Pero sin demasiados frutos. Los expatriados conforman hoy un tercio de la población en Arabia Saudí. Como parte de la primera etapa del plan de *saudización* en *Visión 2030*, se ha incrementado el coste para las empresas privadas a la hora de contratar trabajadores extranjeros con el fin de priorizar el empleo local. Como consecuencia, cientos de miles de trabajadores foráneos han dejado el país entre 2016 y 2018 (Young, 2018). Se trata, sobre todo de obreros ('blue collar workers') y, en ese caso, los saudíes no están ocupando estos puestos. Mientras, la demanda de trabajo cualificado extranjero no ha experimentado las mismas caídas que en sectores como la construcción y se mantiene la demanda de trabajo doméstico. La reestructuración del mercado laboral saudí necesaria para que los locales sean más productivos y tomen puestos cualificados requiere más tiempo y, mientras esto llega, se producirán interrupciones que afectarán sobre todo a la construcción y al sector servicios. En otras palabras, la *saudización* llevará al menos una década y habrá que estudiar sus efectos en sectores muy dependientes de la mano de obra extranjera masculina. En el caso de las mujeres saudíes, este trance quizá ayude a ver una mayor participación de mano de obra femenina en sectores como el comercial o los servicios.

*Las reformas
tienen que
cambiar la
mentalidad y los
mecanismos de
un Estado
rentista basado
en redes
clientelares*

Los jóvenes son en realidad el foco de las políticas reformistas en el sector económico, de ahí la gran popularidad que MBS suscita entre ellos. Se calcula que hacia 2030, la mitad de la población saudí tendrá menos de 25 años. El país es el octavo del mundo que más gasta en educación, pero las empresas tienen grandes dificultades para contratar y retener el talento local. Gran parte de los jóvenes con títulos universitarios desarrollan su carrera en el extranjero. Muchos son los que están volviendo a su país para aportar su experiencia exterior en el desarrollo de la Visión 2030, que se ha convertido en fuente de motivación de emprendedores y licenciados. Otros deciden quedarse y emprender. Najla Moha es una joven empresaria de 32 años cofundadora junto a su esposo, Mishael al Rashid, del Wonderland Festival, una compañía de entretenimiento que organiza un festival anual que emplea en Riad a unas 1.600 personas y que cuenta con unos 165.000 asistentes. Es la gente como ellos la que muestra un mayor entusiasmo con las nuevas políticas. “Estamos todos motivados al mismo nivel que nuestro nuevo líder. Vemos sangre nueva capaz de liderar a los jóvenes”, declara Al Rashid² cuando se le pregunta sobre Bin Salman. Los emprendedores son el sector que mejor ha acogido las reformas con olor a vientos de cambio. Una perspectiva optimista que la Visión 2030 ha logrado proyectar en los sectores económicos, públicos y privados, más innovadores.

Sin embargo, las reformas tienen todavía que cambiar la mentalidad y los mecanismos de un Estado rentista basado en redes clientelares. El número de saudíes trabajando en el sector privado es aún muy bajo y la mayoría prefiere la seguridad de lo público: el 70% de la fuerza laboral está actualmente empleada en el sector estatal. Uno de los pilares del contrato social con la familia Al Saud es la lealtad y fidelidad al clan a cambio de la distribución de las rentas del crudo. Una de las debilidades de la estrategia de Visión 2030 es que no ha estudiado las potenciales consecuencias políticas de las reformas económicas y asume que van a ser absorbidas socialmente sin mayores problemas (Ghafar, 2018). Sin embargo, a medida que se aplican más medidas de austeridad, el contrato social entre pueblo y monarquía se puede ver sometido a tensiones sin precedentes. Si las autoridades aflojan el nivel de subsidios, la insatisfacción puede aumentar. Contando con la trayectoria –aún corta, pero elocuente– de MBS, no es probable que el país evolucione hacia una cierta democratización, pero sí necesitará –con el fin de llevar a cabo esa soñada transformación económica– implementar cierta transparencia y rendición de cuentas, además de crear espacios en los que la sociedad civil pueda tomar decisiones sobre sus vidas.

² Entrevista personal recogida por la autora. Riad, febrero de 2018.

Un logro –aunque todavía embrionario– de la Visión 2030 desde que se formuló hasta la actualidad ha sido aumentar la fuerza de trabajo femenina en un 130%. En 2018 el número de mujeres trabajadoras constituía el 20% de la fuerza laboral, cuando en 2012 era del 11%³. El objetivo es llegar al 30%. Las mujeres empiezan a ser tímidamente más visibles en la sociedad y la política, con ejemplos como el nombramiento de Tamadur bint Yusef al Ramah como viceministra de Trabajo y Desarrollo Social, o de Sarah al Suhaimi como presidenta de la Bolsa. Pero la transformación económica (con la incorporación de la mujer al mundo laboral) no puede ser posible sin eliminar las restricciones sociales y religiosas que pesan sobre su población, notablemente sobre la mitad femenina.

Una revolución social sin avances en los derechos humanos

Las pretendidas reformas sociales entroncan con los cambios para reestructurar la economía. Consciente de que la transformación económica no puede llevarse a cabo sin levantar ciertas restricciones, MBS ha accedido a algunas concesiones no sin demostrar que su tolerancia tiene límites. En este sentido, sobre todo en lo que concierne a las libertades y derechos de las mujeres en un país ultraconservador, su objetivo es levantar las prohibiciones que impiden que se incorporen a la vida laboral, pero su afán reformista no alcanza para creer en concederles su libertad plena.

El líder *de facto* saudí ha dado una de cal y otra de arena en cuanto a reformas sociales y todos los cambios que ha promovido han sido adoptados de manera autoritaria. Con la aplicación de la *mano dura* se ha tratado de minimizar disrupciones, aplacar las voces que querían ir más allá o acallar posibles auges de los ultraconservadores reaccionarios. Muchos son los que discrepan con la visión de MBS de abrir la esfera social, pero no han tenido oportunidad de movilizarse. Lo mismo en el campo contrario, entre los que piden más apertura. Libertad, sí, pero hasta donde el futuro rey ponga el límite. Así se ha visto la detención de decenas de mujeres activistas que reclamaban el derecho de las féminas a conducir: mientras se abría la veda a las mujeres al volante, muchas de las que habían luchado por ello se exiliaron o fueron encarceladas. La restricción al derecho a conducir de las mujeres era una batalla perdida para las autoridades saudíes y era cuestión de tiempo que accedieran a levantarla. No sólo era el único país del mundo que la ejercía, sino que su justificación se revelaba insostenible. Los Estados vecinos (Kuwait, Qatar, Bahrein y Emiratos Árabes Unidos) concedieron este derecho a sus ciudadanas hace

³ Son datos oficiales facilitados por Ibrahim A. Al Omar, gobernador de la Autoridad General de Inversiones de Arabia Saudí (Sagía), durante un encuentro con periodistas en el que se encontraba la autora, celebrado en Riad, el 20 de febrero de 2018.

décadas. Sin duda, el derecho a conducir traerá a cambios a largo plazo en la participación de las mujeres en la vida socioeconómica del país. Y no sólo para ellas, sino también para sus tutores hombres, hasta ahora obligados a llevarlas en coche al trabajo o al lugar de estudio, lo que les consumía tiempo y les hacía menos productivos. También liberará ahorros para la economía familiar que podrán dedicarse a otros propósitos. Un estudio revela que más del 87% de los hogares saudíes emplean a un conductor, normalmente expatriado (Culbertson, 2017). Esto significará también menos empleos para conductores extranjeros en Arabia Saudí.

Otro hito de las medidas aperturistas (aunque también controlado) se ha producido en lo cultural, permitiendo el cine y los conciertos de música (no hay ni un solo conservatorio en el país). Este aspecto tiene también un objetivo económico, ya que la industria del entretenimiento puede ser generadora de empleos e ingresos. La filosofía es evitar que los saudíes viajen al extranjero para hacer cosas sencillas que no pueden realizar en su país, como ir al cine, asistir a festivales o conciertos, y generar ingresos locales que de otro modo se *escapan* al exterior.

Las estrictas normas sociales se han relajado un poco, permitiendo una tímida convivencia entre hombres y mujeres

En este contexto, las estrictas normas sociales se han relajado un poco, permitiendo una tímida convivencia pública entre géneros. Para ello, Bin Salman ha desbandado la otrora todopoderosa policía religiosa, encargada de que las mujeres observaran las estrictas normas de *modestia* y de segregación por género en las calles. Se ha aprobado la primera ley contra el acoso sexual y se han abierto a las mujeres las puertas de estadios deportivos y otros eventos. Para facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral, tanto en el sector público como en el privado, las autoridades han eliminado obstáculos como la necesidad de obtener un permiso de su guardián (padre, marido, hijo o hermano) para trabajar, abrir una empresa o acceder a la Justicia y ha abierto sectores laborales como el del comercio, hasta ahora vedados a las trabajadoras locales. Sin embargo, aunque MBS se ha mostrado a favor de ponerle fin, no ha llegado tan lejos como para eliminar totalmente el sistema de tutela que pesa sobre las mujeres, pues no está dispuesto a sacudir las bases sociales que sustentan la “identidad saudí” y las estructuras de poder. Así, las mujeres saudíes –tengan la edad que tengan– están bajo la autoridad del cabeza de familia (el varón más próximo a ellas, sea su padre o su marido), que tiene potestad sobre decisiones diarias y vitales; por ejemplo, salir de casa, cómo vestir, si estudiar o no, viajar, con quién casarse... El sistema no se basa en leyes islámicas específicas, sino en costumbres y usos (Espinosa, 2019) basados en la interpretación de la *sharia*. El control que algunas familias ejercen sobre sus mujeres ha llevado a varias jóvenes a escaparse del país en los últimos años, lo que ha puesto en evidencia la discriminación que sufren. Así lo advirtió

Naciones Unidas en febrero de 2018, señalando que el sistema de tutela es “el obstáculo clave a la participación de las mujeres en la sociedad y la economía”. En febrero de 2019, el Parlamento Europeo urgió a Riad a abolir el sistema de tutela que “reduce a las mujeres a ciudadanas de segunda clase”. Pocos días antes, en medio de la polémica mundial por la fuga de una joven de 18 años que denunció abusos de su familia, las autoridades saudíes anunciaron que revisarán posibles abusos de poder por parte de los tutores (Reuters, 2019). El Informe sobre Disparidad de Género que elabora el Foro Económico Mundial sitúa a Arabia Saudí en el puesto 138 de 144, como uno de los países con más segregación por género del mundo.

La idea de MBS, sabedor de que los cambios económicos traen transformaciones sociales, es que el país evolucione con estabilidad pero sin divisiones ni mutaciones que rompan los vínculos de la sociedad ni destruyan del todo los valores religiosos tradicionales de los que los saudíes son tan celosos. En otras palabras, la Visión 2030 es una revolución controlada (Meneses, 2018) que toca todos los pilares de la sociedad saudí, pero intenta no quebrarlos. Sin embargo, a medida que el plan vaya avanzando en su aplicación real, Arabia Saudí necesitará hacer más cambios para corregir las restricciones de derechos a las mujeres. Y, a la larga, será imperativo acabar con el sistema de tutela masculina y concederles a las mujeres de una vez por todas la mayoría de edad.

Conclusión

El asesinato de Jamal Khashoggi no llega de la nada sino que se inserta en la deriva del ascenso al poder del príncipe Mohamed bin Salman y en su afán para preparar el terreno para su reinado. El estilo autocrático de MBS quiere asemejarse al de Vladimir Putin o Xi Jinping, demostrando desde el principio que será un rey reformista pero no débil. Y es precisamente esa combinación de mano dura y guante de seda lo que ha hecho que haya sido capaz de sacar adelante el fin de la prohibición de conducir para las mujeres o reformas económicas que requieren medidas de austeridad sin generar oposición en ningún bando. El caso *Khashoggi* ha puesto el foco en las violaciones de los derechos humanos en Arabia Saudí como nunca antes, exponiendo las graves carencias en materia de libertad de expresión y la discriminación hacia las mujeres. A raíz de ello, la comunidad internacional ha incrementado su visión crítica hacia el régimen saudí y ha puesto en cuarentena las prometedoras reformas internas puestas en marcha por el príncipe heredero. Al mismo tiempo, tanto la condena por el asesinato del periodista disidente como las críticas a la intervención saudí en la guerra de Yemen, que ha llevado al país a una crisis humanitaria sin precedentes, han puesto en evidencia el

complejo lugar estratégico que ocupa Riad en la región y la necesidad de una presión controlada para no provocar mayores conflictos e inestabilidad en Oriente Medio. Pese a la lluvia de reproches que han experimentado los métodos de Bin Salman por parte de la comunidad internacional, internamente éste no ha sufrido apenas tensiones y ha sido capaz de consolidar su poder de una forma sin precedentes en la historia reciente del reino, en medio de las intrigas propias de un clan con más de 7.000 príncipes asentado sobre ricas reservas de petróleo. Cumplidos ya de lejos los seis meses del brutal crimen, es evidente que los días de Mohamed bin Salman no están contados y que, a través de su impulsivo modo de hacer política, está moldeando al país a su gusto, a la espera de ser rey.

Referencias bibliográficas

- BBC (2019): "Saudi Arabia's enduring male guardianship system". 8 de enero. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46789875>
- Broder, Jonathan (2018): "Made of each other", *Newsweek*. September 07.
- Culbertson, Shelly (2017): "Female drivers can put saudis on road to enhanced growth", Rand Corporation. September 29. Disponible en: <https://www.rand.org/blog/2017/09/female-drivers-can-put-saudis-on-road-to-enhanced-growth.html>
- Espinosa, Ángeles (2019): "Por qué las jóvenes escapan de Arabia Saudí", *El País*. 10 de febrero.
- Gause, F. Gregory (2018): "After the killing of Jamal Khashoggi", Center for Strategic & International Studies (CSIS). Diciembre. Disponible en www.csis.org
- Ghafar, Adel Abdel (2018): "A new kingdom of Saud?", Brookings. February 14. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/a-new-kingdom-of-saud/>
- Haas, Richard N. (2018): "The inconvenient truth about Saudi Arabia", Council on Foreign Relations. November 20. Disponible en: <https://www.cfr.org/article/inconvenient-truth-about-saudi-arabia>
- Jebreal, Rula (2018): "You challenge them, you might end up in prison", *Newsweek*. November 9.
- Kirkpatrick, David D. (2019): "Saudis end purge that began with hundreds locked in the Ritz-Carlton", *The New York Times*. January 31. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/01/31/world/middleeast/saudi-arabia-corruption-purge.html>
- Lacey, Robert (2014): *En el reino. Reyes, clérigos, modernistas, terroristas y la lucha por Arabia Saudí*. ECC Ediciones, Barcelona.
- Lacey, Robert (2018): "My final breakfast with my brave and open-hearted friend Jamal", *Time*. October 29.
- Meneses, Rosa (2018): "Arabia Saudí: una revolución sin vuelta atrás", *El Mundo*. 28 de febrero. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/02/28/5a95bc61468aebc1788b45ad.html>

Meneses, Rosa (2017a): "Mohamed bin Salman, el heredero que da cuerda a los relojes", *El Mundo*. 30 de octubre. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2017/10/30/59f39c0bca474133228b4673.html>

Meneses, Rosa (2017b): "La política libanesa, rehén de Arabia Saudí", *El Mundo*. 10 de noviembre. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2017/11/10/5a05efece2704e73238b4610.html>

Reuters (2019): "Saudi Arabia to address of male guardianship system: report". Cable de agencias del 4 de febrero.

Vick, Karl (2018): "Brutal Reality". *Time*. October 29.

Young, Karen E. (2018): "Saudi economic reform update: saudization and the expat exodus", Arab Gulf Studies Institute. February 28. Washington. Disponible en: <https://agsiv.org/saudi-economic-reform-update-saudization-expat-exodus/>



África Subsahariana: entre la deriva autoritaria y los nuevos procesos de democratización

Óscar Mateos

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Ramón Llull



Introducción

La realidad política y social de África en los últimos años ha llevado a numerosos autores a insistir en la idea de que “África camina en muchas y diversas direcciones” (Cheeseman 2018; Cilliers 2016). Si los años noventa supusieron el rápido despegue democrático del continente (entre 1989 y 1994 la práctica totalidad de países africanos pasaron de ser “sistemas de partido único” a sistemas multipartidistas), los últimos años dejan la sensación de que la región presenta diversas y muy divergentes tendencias a nivel político. Por un lado, la existencia de un grupo reducido de países que han logrado, en mayor o menor medida, consolidar y mejorar los principales indicadores que miden el estado de las democracias. En frente, otra serie de contextos africanos caracterizados por un notable deterioro democrático. Y en medio, multitud de países en los que los avances y retrocesos democráticos y políticos se han dado en igual manera, por lo que dibujar un continente con dos polos opuestos y homogéneos no sería del todo exacto.

*África
Subsahariana
estaría
experimentando
una importante
deriva
autoritaria,
transitada por un
buen número de
países africanos
que estarían
regresando
nuevamente a un
escenario de
partido único*

No obstante, lo que las diversas fuentes que vienen analizando todos estos procesos parecen convenir es que, a pesar de los múltiples matices que pueden ofrecerse, el continente africano en su conjunto, sí parece atravesar un retroceso generalizado en cuanto a estándares políticos y democráticos se refiere (Bratton y Gyimah-Boadi 2015; Dulani 2015; Mattes y Bratton 2016). África Subsahariana estaría experimentando así una importante deriva autoritaria, transitada por un buen número de países africanos que estarían nuevamente regresando a un escenario de partido único, esta vez bajo la fachada de una democracia formal y de aparente funcionamiento del multipartidismo. Muchos de estos procesos de retroceso democrático se estarían produciendo mediante tres dinámicas diferentes. La primera y más habitual es la creciente instrumentalización de las instituciones públicas y de las herramientas democráticas por parte de numerosos líderes africanos. El intento de eliminar las limitaciones al número de mandatos a manos de algunos dirigentes (en lo que se ha denominado como “golpes constitucionales”) está siendo, sin duda, uno de los aspectos que más está contribuyendo a dicho retroceso y que, a su vez, más tensiones y confrontación social está generando en numerosos lugares de la región. Una segunda dinámica es la forma en que en algunos casos los principales partidos políticos conciben las elecciones, al plantearlas como un juego de suma cero por el acceso a las instituciones (“*winner takes all*”) y en el que la movilización de las identidades comunitarias o etnopolíticas adquiere una relevancia considerable y también de generación de importantes tensiones. Finalmente, en un contexto de securitización global en el que el continente se ha convertido en un espacio estratégico clave para los actores internacionales (Abrahamsen 2017), algunos líderes políticos de la región también han visto en esta tendencia la oportunidad de legitimar y robustecer su deriva autoritaria (Fisher y Anderson 2015).

A pesar de todo, y siguiendo a Lise Rakner (2019), este *momentum* de regresión democrática en África no debe considerarse en ningún caso como una particularidad del continente, sino como algo que, precisamente, entronca con una tendencia global de grave deterioro de las democracias liberales y de creciente ascenso del autoritarismo, en lo que Yascha Mounk y Roberto Stefan Foa (2018) han dado en llamar “el final del siglo democrático”. Existen también algunos puntos de convergencia en las diferentes realidades africanas respecto al impacto que los nuevos populismos están teniendo en la calidad democrática de muchos lugares del mundo: la aparición de algunos movimientos orientados a movilizar las frustraciones sociales y políticas (el caso del Economic Freedom Fighters en Sudáfrica es un caso relevante), o bien el creciente uso de las *fake news* y la desinformación en las campañas electorales en diversos contextos africanos, son dos buenos ejemplos.

En contraposición a la deriva autoritaria de algunos dirigentes africanos, existe un segundo elemento que caracteriza claramente el paisaje político y social africano. Ante el intento de muchos dirigentes de modificar sus respectivas Constituciones, pero también como reacción a las condiciones de vida que enfrentan buena parte de las sociedades africanas, miles de personas se han echado a las calles de diversos países en diferentes momentos de los últimos años, dando lugar a una verdadera “Primavera africana” que ha sido preocupantemente invisibilizada en los medios de comunicación (Mateos 2017). Al igual que está teniendo lugar a nivel global, muchas de estas protestas ponen de relieve la existencia de una importante “crisis de representatividad” y, en el fondo, suponen la impugnación de los actores políticos que han gobernado en las últimas décadas. Como señalaremos más adelante, esta ola de contestación popular también podría estar generando una nueva cultura política y democrática, donde el entorno digital se ha convertido en una pieza clave, y en el que los jóvenes, especialmente en contextos urbanos, están liderando los diferentes procesos de cambio sociopolítico (Branch y Mampilly 2015; Mueller 2018).

El presente artículo tiene como objetivo analizar la naturaleza y perspectivas de estas diferentes dinámicas, considerando tanto la deriva autoritaria como la ola de protestas africanas como dos procesos simultáneos que están contribuyendo de forma muy diferente a los procesos de democratización africanos. Para ello, el artículo se divide en cinco apartados. El primero presenta una breve contextualización histórica de los procesos de democratización en el contexto poscolonial africano, hasta llegar a la llamada “tercera ola de democratización” en África, a principios de los noventa. La segunda parte analiza las diversas dinámicas políticas en el continente, haciendo especial hincapié en las características de la actual deriva autoritaria, y en los diferentes motivos que la explican. Un tercer apartado aborda el papel de los actores internacionales en la deriva autoritaria en un contexto de securitización, mientras que la cuarta parte analiza los rasgos y significados de la actual ola de protestas y su posible contribución a los procesos de democratización africanos. Finalmente, se presentan, a modo de conclusión, algunos de los principales desafíos democráticos de la región para los próximos años.

De los sistemas de partido único a la “Tercera ola” de democratización: breve contextualización histórica

África Subsahariana ha experimentado diversos procesos políticos desde que los diferentes países lograran paulatinamente sus independencias a partir de finales de los años cincuenta. El primer período poscolonial significó un momento de enorme esperanza política y socioeconómica para

un continente que había sufrido siglos de sometimiento a manos, sobre todo, de los países europeos (Cheeseman 2015; Poku y Mdee 2011). La mayoría de procesos de independencia conllevaron elecciones democráticas, en un contexto donde muchos países registraron también un importante crecimiento económico. No obstante, tras esta efímera primera etapa de euforia política y económica, el continente desembocó rápidamente en la consolidación de regímenes caracterizados por la corrupción generalizada y por una creciente represión política. Con la excepción de Botsuana, Gambia, Mauricio, y en menor medida, Senegal, a finales de la década de los setenta, el resto de países africanos se habían convertido ya en “sistemas de partido único”, esto es, en regímenes donde de forma progresiva los partidos políticos que gobernaban en los diferentes lugares de la región, fueron restringiendo el conjunto de las libertades, obstaculizando, o directamente, prohibiendo, el papel de los partidos opositores, y entre otros aspectos, centralizando el poder en el partido que gobernaba, y especialmente, en la figura de los diferentes líderes políticos.

Las estructuras políticas, sociales y culturales que el colonialismo fomentó durante décadas tuvieron un impacto directo en los procesos de centralización del poder o en la falta de cultura democrática

Dichos regímenes, sin embargo, no llegaron a experimentar el nivel de represión política que simultáneamente sufrían multitud de contextos en diversas partes del mundo (como por ejemplo, en Latinoamérica), siendo incluso en algunos casos sistemas relativamente abiertos (Cheeseman 2015: 13). Si bien países como Kenia, Senegal o Zambia lograron cierta estabilidad dentro de un marco de restricciones políticas, otros regímenes experimentaron un nivel de autoritarismo mucho mayor (República Democrática del Congo), que en algunos casos acabó derivando en golpes militares (Uganda o Nigeria) e incluso en guerras civiles (Sierra Leona, Liberia o Somalia). Los factores que explican esta deriva autoritaria en el contexto poscolonial fueron de índole tanto interna como externa, si bien para numerosos autores es evidente que las estructuras políticas, sociales y culturales que el colonialismo había fomentado durante diversas décadas tuvieron un impacto directo en los procesos de centralización del poder o en la falta de cultura democrática (Freund 2016; Gordon y Gordon 2013; Poku y Mdee 2011). De este modo, el proyecto de construcción del Estado-nación africano en el momento de las independencias, concebido en la mayoría de casos por unos líderes nacionalistas africanos formados en las capitales de las principales metrópolis, fue poco a poco desdibujándose, ante las diferentes dificultades políticas y económicas locales, y ante la deriva que la mayoría de dirigentes africanos poscoloniales emprendieron desde entonces. A este hecho cabe sumar otros factores de carácter internacional que acabaron agudizando estos procesos, y muy especialmente, el impacto que el contexto de Guerra Fría, en el que el continente africano se erigió como un espacio estratégico clave para Washington y Moscú, tendría en el fortalecimiento de la deriva autoritaria de muchos países (Schmidt 2013).

La década de los años ochenta, sin embargo, generó las condiciones para el inicio de un sustancial cambio político y social en el conjunto del continente. A nivel regional, el declive económico de la mayoría de contextos africanos, así como la creciente resistencia social a las restricciones políticas, fue generando un clima de contestación popular en el que las protestas, rebeliones y enfrentamientos sociales se intensificaron. El impacto social de los Planes de Ajuste Estructural (PAE) impulsados por los organismos financieros internacionales llevaron a empequeñecer todavía más unas estructuras estatales que apenas ofrecían servicios a una población empobrecida por el peso de la deuda externa. Los PAE también vinieron acompañados por crecientes condicionalidades políticas, en las que se exigía a los líderes nacionales un mayor aperturismo y determinadas reformas políticas. El final de la contienda bipolar o el paulatino debilitamiento del régimen del *apartheid* en Sudáfrica también contribuyeron fehacientemente a nuevas coordenadas que posibilitaron un nuevo escenario de apertura política de forma generalizada.

Así fue como en pocos años, la mayoría de países africanos abandonaron el sistema de partido único impulsando nuevas reformas políticas y constitucionales que potenciaban la celebración de elecciones multipartidistas. En 1991, Benín y Zambia se convertían en las primeras dictaduras que celebraban comicios democráticos tras la caída del bloque soviético, caracterizándose en ambos casos por la victoria de los partidos opositores que hasta ese momento habían estado prohibidos o restringidos. Tras las primeras elecciones en la Sudáfrica post-apartheid en las que Nelson Mandela obtuvo la victoria para el African National Congress (ANC), Ghana, Kenia o Malawi también celebraron elecciones en las que se materializó un histórico relevo en el poder (Cheeseman y Smith 2019). A mediados de los noventa, todos los países africanos, con la excepción de Eritrea y de Suazilandia, habían celebrado ya elecciones competitivas, si bien en la mayoría de casos los comicios no cumplían con los criterios y estándares esperados.

En una de las mayores contribuciones al análisis de esta cuestión, *Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, Nic Cheeseman (2015) considera, sin embargo, que esta ola de democratización en África durante los noventa tuvo lugar “contra todo pronóstico”. Para dicho autor, la mayoría de países del continente que emprendieron este rumbo no cumplían con prácticamente ninguno de los requisitos que a tenor de los principales análisis politológicos sobre la cuestión consideran indispensables para que se produzca un proceso de consolidación democrática, tales como la existencia de una sociedad plural y cohesionada, una sustancial mejora en indicadores socioeconómicos o, entre otros aspectos, la existencia de instituciones políticas autónomas e independientes. Todas estas peculiaridades explicarían también algunos de los principales

déficits de las democracias africanas en la coyuntura actual. Y es que más que tratarse de un verdadero proceso de democratización, sostiene Cheeseman (2018), África Subsahariana experimentó desde los noventa un proceso de “electoralización” pero sin implicar verdaderos cambios sociopolíticos de fondo (Mateos 2018). Paradójicamente, a medida que los derechos políticos de los países africanos mejoraban, el respeto por las libertades civiles por parte de los principales dirigentes políticos (censura de los medios de comunicación, intimidación mediante las fuerzas de seguridad para fines políticos, ausencia de imparcialidad en las comisiones electorales, etc) seguía deteriorándose en numerosos lugares.

¿Consolidación de la democracia o nueva deriva autoritaria en África?

Los diferentes indicadores que analizan la calidad de las democracias a nivel global y, en particular, a nivel africano, consideran que en el continente pueden distinguirse diferentes tendencias respecto a la consolidación de la democracia. Esta divergencia de rumbos hace difícil establecer una conclusión rotunda sobre si la región en su conjunto ha logrado mejorar y consolidar los estándares democráticos en las últimas dos décadas, o bien si estamos ante un indiscutible retroceso en términos generales. A continuación, se analizan tres aspectos fundamentales para aproximarnos a esta cuestión: la constatación de que existen tendencias locales y regionales muy divergentes en cuanto al funcionamiento de la democracia en el continente; la consolidación de nuevos sistemas de partido único, pero esta vez bajo la fachada de regímenes democráticos y bajo el liderazgo de mandatarios que se han especializado en instrumentalizar las reglas de juego para aferrarse al cargo, y finalmente, el papel controvertido de las elecciones como momento exponencial de la lucha por el poder por parte de algunos mandatarios.

Los diferentes indicadores consideran que en el continente pueden distinguirse diferentes tendencias respecto a la consolidación de la democracia

¿Avance o retroceso?

El análisis de los principales indicadores de gobernanza ofrecidos por la mayoría de *think tanks* regionales e internacionales no deja lugar a dudas: un grupo reducido de países africanos ha logrado consolidar la democracia en el continente. Una mirada exigente nos llevaría a seleccionar un exclusivo G-7 africano en materia de gobernanza que incluye a Mauricio, Botsuana, Cabo Verde, Seychelles, Namibia, Sudáfrica y Ghana, mientras que una interpretación más laxa sobre dichos indicadores llevaría también a incorporar a este grupo, hasta convertirlo en un G-10, a Senegal, Santo Tomé y Príncipe, además del siempre controvertido caso de Ruanda, al que más tarde haremos referencia. Los

indicadores del Mo Ibrahim Foundation,¹ del Afrobarómetro,² del Freedom House³ o de la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*,⁴ por citar las cuatro fuentes de mayor relevancia (dos pertenecientes a instituciones africanas y otras dos de instituciones occidentales), apuntan en la misma dirección: este grupo ha registrado en los últimos años una indiscutible mejora —obviamente con diferencias en función del país— en los ámbitos vinculados al establecimiento del imperio de ley, a la participación y la defensa de los derechos humanos o, entre otros aspectos, al desarrollo humano.

Del análisis de algunos de los casos se desprenden varios apuntes de interés. Sudáfrica, a pesar de seguir integrando el grupo de los países con mejor gobernanza, ha sido uno de los que mayor declive en este ámbito ha registrado en los últimos años. Botsuana, por su parte, debe considerarse uno de los contextos más estables y prósperos, siendo casi el único que ha celebrado elecciones multipartidistas de forma ininterrumpida desde su descolonización, y a la vez el único país que desde entonces ha tenido siempre al mismo partido político en el poder. Ghana es seguramente uno de los que ha experimentado una más rápida mejora en buena parte de los indicadores, hecho que le ha valido importantes elogios en numerosos foros internacionales. Obama, por ejemplo, utilizó este país como lugar desde donde hablar al resto de países africanos sobre la importancia de procurar una buena gobernanza. Mauricio con un millón de habitantes, Cabo Verde con medio millón, y Seychelles con apenas cien mil, son países insulares caracterizados por su notable estabilidad política y económica en las últimas décadas.

Más allá de este grupo de países, la mayoría de indicadores convergen en otras dos constataciones. Por un lado, existiría otra serie de contextos, antagónico a este primero, en el que los indicadores de gobernanza suelen ser extremadamente negativos. Somalia, Sudán del sur, República Centroafricana, Eritrea, Sudán, Chad, Guinea Ecuatorial o la República Democrática del Congo, son países en los que las poblaciones suelen hacer frente a la falta generalizada de libertades políticas, a violaciones masivas de derechos humanos, o a una persistente situación de vulnerabilidad socioeconómica. Una segunda constatación, en este sentido, sería que el conjunto de países que se encuentran en medio de estos dos polos de gobernanza, ha experimentado en los últimos años diferentes avances y retrocesos, si bien la mayoría de ellos estarían caracterizados en los últimos años por una importante deriva autoritaria de sus respectivos gobiernos.

¹ Véase Informe 2018 del Ibrahim Index of African Governance, en: <http://mo.ibrahim.foundation/iiag/2018-key-findings/>

² Véanse los diferentes informes sobre calidad de la democracia del Afrobarómetro, liderado por la Michigan State University, el Institute for Democracy en Sudáfrica, y Center for Democratic Development de Ghana (CDD-Ghana), en: <http://afrobarometer.org/>

³ Véase el informe de 2019 en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/map>

⁴ Véase Democracy Index 2018, en: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracy2018

Para Jon Temin y Daniel Summers (2018) del Freedom House, el análisis de la evolución de la gobernanza y de la democratización en el continente africano en los últimos años arroja una triple lectura. En primer lugar, la desigual evolución de la gobernanza en el continente tiene una clara plasmación subregional: mientras que África occidental y África del sur son las regiones que mejores índices de gobernanza han registrado, África del este y África central son las que concentran una mayor cantidad de países con peores indicadores, si bien se pueden detectar también excepciones en cada una de las subregiones (por ejemplo, Zimbabue, perteneciente a la región de África del sur, es uno de los países que mayor deterioro ha experimentado). En efecto, para Nic Cheeseman (2018: 4) el continente africano se encuentra dividido cuando se analiza la evolución de la calidad democrática y de la gobernanza, lo que indicaría que “África está profundamente polarizada en dos extremos políticos y económicos, existiendo escasa evidencia de que el continente podría converger en un terreno común en un futuro próximo”.

Mientras que África occidental y África del sur son las regiones que mejores índices de gobernanza han registrado, África del este y África central concentran los países con peores indicadores

Una segunda tendencia, según Temin y Summers (2018), es la existencia de una clara correlación entre crecimiento rápido de la población y deterioro democrático. Así, de los ocho países con mayor incremento demográfico en los últimos años, un total de seis son considerados por el Freedom House como “Países no libres” (Chad, Sudán del sur, República Democrática del Congo, Gabón, Angola y Guinea Ecuatorial) y los otros dos como “países parcialmente libres” (Uganda y Níger). Esto lleva a que el volumen de población de los países que son considerados como plenamente democráticos en el continente al final sólo representen a un 11 por ciento de la población total. Una tercera y última tendencia al respecto es la constatación de que son aquellos países que han logrado o intentado modificaciones en los límites de mandatos en sus respectivas constituciones aquellos que han experimentado una mayor deriva autoritaria. Uganda, Ruanda, República Democrática del Congo, República del Congo y, muy especialmente, Burundi, son los países que, a juicio de ambos autores, protagonizan esta preocupante tendencia en el continente, aspecto que analizaremos en profundidad en el siguiente apartado.

Todos estos indicadores nos permitirían, según Cheeseman (2018), la posibilidad de diferenciar entre cinco tipos de países en el continente en lo que a calidad de la democracia se refiere (Véase Cuadro 1), y a constatar que, de los 44 países analizados por este último autor, la mitad se encuadran en la categoría de democracias (sean “defectuosas” o no) y la otra mitad en la categoría de autocracias, por lo que es pertinente insistir en la idea de entender a África Subsahariana como una región dividida en este aspecto.

Cuadro 1. Catalogación de las democracias en África en 2018

Democracias consolidadas	Democracias defectuosas	Democracias altamente defectuosas	Autocracias moderadas	Autocracias de línea dura
Mauricio	Ghana	Mali	Uganda	Camerún
Botsuana	Benín	Costa de Marfil	Togo	Ruanda
	Sudáfrica	Lesoto	Argelia	Zimbabue
	Namibia	Madagascar	Mozambique	Burundi
	Senegal	Nigeria	Mauritania	Marruecos
	Liberia		Angola	Egipto
	Túnez			República Centroafricana
	Malawi			República Democrática del Congo
	Burkina Faso			Chad
	Níger			República del Congo
	Kenia			Etiopía
	Sierra Leona			Sudán del sur
	Tanzania			Libia
	Guinea			Sudán del sur
	Zambia			Eritrea
				Somalia
(2)	(15)	(5)	(6)	(16)

Fuente: Cheeseman (2018), a partir del índice BTI 2018 del Bertelsmann Stiftung

¿Hacia la consolidación de nuevos sistemas de partido único?

Uno de los aspectos que, a juicio de la literatura, mejor está demostrando la salud democrática de muchos países africanos es su capacidad de efectuar relevos en el poder de forma pacífica y no traumática, en los que el partido de la oposición pasa a ser la nueva fuerza en el gobierno, sin que ello suponga episodios de confrontación social o el cuestionamiento del nuevo gobierno por parte del mandatario saliente. Esto ha sido así en numerosos casos, algunos, a modo de ejemplo, muy significativos. Desde que se convirtiera a un sistema multipartidista en 1992, Ghana ha sido capaz de alternar en

diversas ocasiones los partidos en el poder, logrando el último relevo pacífico en enero de 2017, pasando el gobierno del National Democratic Congress (NDC) bajo la presidencia de John Mahama, a manos del New Patriotic Front (NPF), que ha llevado al liderazgo del país al actual mandatario, Nana Akufo-Addo. Sierra Leona y Liberia, afectados gravemente por sendas guerras que finalizaron a principios de los años dos mil, son contextos en los que también se han conseguido relevos más o menos pacíficos, a pesar de las múltiples dificultades, y en el que el liderazgo, en el caso de Liberia, de Ellen Johnson-Sirleaf, ha sido también frecuentemente sugerido como ejemplo de transición modélica. Un último caso más que relevante es el de Nigeria, país que empezó a celebrar elecciones libres a finales de los noventa. Aunque en algunos casos, y como veremos en el siguiente apartado, los comicios han conllevado graves episodios de violencia, las elecciones de 2015 supusieron el primer relevo presidencial en la historia democrática del país más poblado de África con 200 millones de habitantes, con la entrada del actual presidente, Muhammadu Buhari, del All Progressives Congress (APC), después del dominio durante diversos mandatos del People Democratic Party (PDP).

Ningún otro aspecto como el intento de eliminar o modificar el límite de mandato está contribuyendo tanto al deterioro político del continente

En contraposición a esta tendencia de relevos en el cargo, África Subsahariana también está asistiendo al intento de una importante cantidad de líderes africanos de eliminar o modificar el límite de mandatos establecido por las Constituciones redactadas, en la mayoría de casos, a principios de los noventa en el momento de nuevo aperturismo. En un contexto de gradual retroceso democrático regional, tal y como sostienen diversos autores (Cheeseman 2018; Cilliers 2016; Fisher y Anderson 2015), ningún otro aspecto como este está contribuyendo tanto al deterioro político del continente (Diamond y Plattner 2010; Prempeh 2008). Desde 2011, puede detectarse una creciente dinámica en la que los dirigentes africanos ponen en funcionamiento diversas argucias judiciales y administrativas para ampliar o eliminar la limitación de mandatos. Así ha sido de manera efectiva en países como Yibuti (2010), la República del Congo (2015), Burundi (2015), Ruanda (2015) o la República Democrática del Congo (2016), o se ha convertido en el principal contencioso nacional, con desenlaces diversos, en otros contextos como Uganda, Sudán o Togo. En total, afirma el Africa Center for Strategic Studies (2018), existen un total de 18 países africanos que actualmente no contemplan límites en el número de mandatos, o bien son países que han logrado evitarlos mediante diversas estratagemas no exentas de importantes conflictos sociales (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Límites de mandatos constitucionales para los líderes africanos

No existen límites de mandato	Países con límites de mandatos en sus Constituciones			
	Límite no alcanzado todavía por ningún presidente (año límite para ser alcanzado)	Límite de dos mandatos alcanzado		Abandono del gobierno (primer líder que cumplió con los límites de mandato)
		Límite modificado o eliminado	Límite retenido	
Eritrea	Mauritania (2019)	Togo (Eyadema, 2002)	Zambia (2001)	Tanzania (Mwinyi, 1995)
Etiopía	Costa de Marfil (2020)	Gabón (Bongo, 2003)	Malawi (Muluzi, 2003)	Ghana (Rawlings, 2001)
Gambia	Guinea (2020)	Uganda (Museveni, 2005, 2018)	Nigeria (Obasanjo, 2006)	Santo Tomé y Príncipe (Trovoada, 2001)
Lesoto	Sudán (2020)	Chad (Deby, 2005)	Níger (Tandja, 2009)	Cabo Verde (Monteiro, 2001)
Marruecos	Egipto (2022)	Camerún (Biya, 2008)	Senegal (Wade, 2012)	Malí (Konaré, 2002)
Somalia	Madagascar (2024)	Yibuti (Guelleh, 2010)	Burkina Faso (Compaoré, 2014)	Mauricio (Uteem, 2002)
Sudán del sur	Túnez (2024)	Ruanda (Kagame, 2015)		Kenia (Moi, 2002)
Suazilandia	Guinea-Bissau (2024)	Burundi (Nkurunziza, 2015)		Mozambique (Chissano, 2005)
	Seychelles (2025)	República del Congo (Nguesso, 2015)		Benín (Kérékou, 2006)
	Libia (2026)	RD Congo (Kabila, 2016)		Comoras (Assoumani, 2006)
	República Centroafricana (2026)			Sierra Leona (Kabbah, 2007)
	Zimbabue (2027)			Botsuana (Mogae, 2008)
	Angola (2028)			Sudáfrica (Mbeki, 2008)
	Argelia (2029)			Namibia (Pohamba, 2015)
	Guinea Ecuatorial (2030)			Liberia (Sirleaf, 2018)

Fuente: Africa Center for Strategic Studies (2018)

*En lugar de estar
ante la
dominación de los
sistemas de
partido único,
África
Subsahariana
estaría
consolidando
sistemas donde
un único partido
acaba dominando
las instituciones
políticas
mediante
diversos
mecanismos*

Estos “golpes constitucionales”, como algunos autores los han denominado (Felter 2019), ponen de relieve la continuidad de una dinámica política en la región desde las independencias (el intento de perpetuación en el poder y de dominación política por parte de un determinado partido político), pero por “otros medios”. Daniel M. Tull y Claudia Simons (2017: 87) han apuntado al menos tres estrategias frecuentemente utilizadas con este objetivo basadas en la instrumentalización de los mecanismos y procedimientos legales, tales como la modificación constitucional mediante procedimiento parlamentario o utilizando el Senado (Namibia, 1999; Togo, 2002; Gabón, 2003; Camerún, 2008; Yibuti, 2010; Ruanda, 2015), mediante la reforma e incluso la aprobación de una nueva Constitución aprobada por referéndum (Burkina Faso, 1997; Guinea, 2001; Chad, 2005; Uganda, 2005; Sudán, 2005; Níger, 2009; Ruanda, 2015; Congo-Brazzaville, 2015), o mediante sentencia judicial legalizando la ampliación o eliminación de mandatos (Senegal, 2012; Burundi, 2015). A este propósito cabe también sumar una dinámica orientada a modificar legislaciones nacionales con el objetivo de lograr un mayor control sobre los medios de comunicación o sobre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en países como Etiopía o Ruanda, o bien intentos de regular las redes sociales, como veremos más adelante (Cheeseman 2018: 12). Según el Comité para Proteger a los Periodistas,⁵ los últimos tres años han registrado una cifra récord en cuanto al número de periodistas africanos encarcelados (sólo en 2018 fueron asesinados cinco periodistas en el continente), especialmente en países como Camerún, la República Democrática del Congo, Eritrea o Ruanda.

Toda esta cuestión es significativa, ya que se constata una notable correlación entre aquellos países que registran peores indicadores democráticos y aquellos que no respetan el límite de mandatos, si bien la alternancia política no es una aparente *conditio si ne qua non* para que las democracias funcionen, tal y como ejemplifican los casos de Botswana, Sudáfrica o Namibia (Soler-Crespo 2018). Este conjunto de países suelen ser también, apunta el Africa Center for Strategic Studies (2018), más inestables e incluso más proclives a sufrir enfrentamientos armados. Asimismo, se vuelve a constatar que el grueso de todos ellos se encuentra principalmente en las subregiones que mayor deterioro democrático han experimentado, como son África central y África del este.

Para Tull y Simons (2017: 96-98), esta realidad pone de manifiesto la capacidad de “adaptación” de numerosos líderes africanos al nuevo contexto democrático y multipartidista. Así, mientras que el número

⁵ “Hundreds of journalists jailed globally becomes the new normal”, Committee to Protect Journalists, 13 de diciembre de 2018, en: <https://cpj.org/reports/2018/12/journalists-jailed-imprisoned-turkey-china-egypt-saudi-arabia.php>

de cambios inconstitucionales se ha reducido drásticamente desde los noventa, el uso instrumental de las leyes en el contexto democrático, especialmente en lo referente a la limitación de mandatos, se ha incrementado de forma exponencial. En contextos como los de Ruanda o Uganda el hecho de que existan instituciones funcionando y en los que se celebran de forma regular elecciones, nos dice muy poco respecto a cómo el poder se ejerce de facto. O lo que es peor, tal y como señalan ambos autores, nos puede llevar a dejar de entender, como en el caso de Ruanda, la verdadera naturaleza autocrática de un régimen en apariencia democrático y la forma en que se utilizan determinados mecanismos (tales como las elecciones, el límite de mandatos o los parlamentos) como verdaderos instrumentos de dominación autoritaria. De este modo, en lugar de estar ante la dominación de los sistemas de partido único, África Subsahariana estaría consolidando sistemas donde un único partido acaba dominando las instituciones políticas mediante diversos mecanismos (van de Walle 2003). Esta deriva ha alumbrado una generación de dirigentes africanos aferrados al poder (siete de los 10 presidentes que más tiempo llevan en el cargo actualmente se encuentran en África Subsahariana), en contraposición a aquellos que, como hemos señalado, han tenido la capacidad de abandonar el poder en el momento esperado.

Los motivos que explican esta divergente dinámica son diversos. Autores como Cheeseman (2015) o Lebas (2016) han señalado la existencia de “incentivos” y de “desincentivos” para abandonar o permanecer en el cargo. En todos aquellos países donde ha existido una oposición cohesionada (y no fragmentada), donde la sociedad está políticamente activa y organizada (y sabe o puede hacer frente a los intentos de represión gubernamental), o bien donde los países donantes han presionado para la implementación de reformas políticas, han sido aquellos contextos que han acabado protagonizando relevos en el poder exitosos. En cambio, en todos aquellos en los que ninguno o alguno de estos incentivos se daba, los dirigentes políticos han visto una oportunidad de hacerse fuertes en el cargo. Asimismo, la posibilidad de garantizar un retiro sostenible a muchos de estos dirigentes longevos (es decir, ofrecer una pensión vitalicia por haber ostentado un determinado cargo), también se ha percibido como una cuestión que habría incentivado la salida de algunos de ellos que acaban aferrándose al cargo por miedo a perder su status político y económico (Felter 2019; Soler-Crespo 2018).

Un último aspecto de gran relevancia. En frente de esta deriva autoritaria en muchos países africanos, los diferentes indicadores ponen de relieve que el conjunto de las poblaciones africanas respalda la democracia como mejor forma de gobierno en sus respectivos contextos, a la vez que rechazan los regímenes autoritarios como posible alternativa. Concretamente, un 67 por ciento de la población africana,

Según el Afrobarómetro, un 67 por ciento de la población considera la democracia como el sistema más preferible, en contraposición a un 11 por ciento que prefiere sistemas no democráticos

según el Afrobarómetro, considera la democracia como el sistema más preferible, en contraposición a un 11 por ciento que prefiere sistemas no democráticos. Mientras que países como Botsuana, Senegal, Cabo Verde o Mauricio, pero también otros donde la situación democrática no experimenta tan buenos indicadores, como Burundi, Guinea, Burkina Faso o Costa de Marfil, muestran un apoyo social a la democracia superior al 80 por ciento; existen otros contextos como Sudán, Mozambique o Suazilandia, donde dicho apoyo no alcanza el 50 por ciento (Mattes y Bratton 2016). Este hecho pone de manifiesto, en opinión de Dulani (2015), que el problema de la región no es tanto un problema de cultura democrática, sino sobre todo un problema vinculado a líderes poco democráticos.

¿“Electoralización” o democratización?

Las elecciones se han convertido en un rasgo característico de cualquier realidad africana. Solo en 2019 están previstos 17 procesos electorales (entre elecciones presidenciales o parlamentarias), en 2018 fueron veinte los países que fueron a las urnas, mientras que un año antes lo hicieron otros catorce (Cilliers 2016). Las elecciones en África han activado una importante arquitectura institucional y legal, que lleva, por ejemplo, a multitud de organismos regionales y organizaciones sociales a enviar misiones de observación para garantizar el buen funcionamiento de la cita electoral. Se han convertido también en un *momentum* político que no sólo determina la vida política y social de un país determinado, sino que genera sinergias con los países de la región y con multitud de organismos internacionales y medios de comunicación que están pendientes del devenir del proceso en cuestión.

Por otra parte, esta cuestión ha deparado al menos dos debates sustanciales. El primero, ya lo sugeríamos, tiene que ver con la equiparación de la celebración de los comicios a la consideración de los contextos africanos como democracias plenas. Es obvio que las elecciones favorecen la pluralidad política y multiplican los mecanismos para evitar que determinados actores políticos traten de acaparar y centralizar los resortes del poder, como ocurriera en las décadas posteriores a las independencias, por lo que cabe inferir que, en algunos casos, ha sido un elemento clave en los procesos de democratización. No obstante, el juego electoral podría eclipsar, hasta cierto punto, los formidables déficits que las democracias africanas presentan, y la capacidad de algunos de sus dirigentes para instrumentalizar los mecanismos democráticos, más allá de unos comicios.

Un segundo debate plantea cómo las elecciones se han convertido también en un gran generador de tensiones políticas en cualquier país africano. Si bien en un inicio los partidos políticos africanos emergieron con una clara vocación nacional, muchos de ellos se acabaron convirtiendo en representantes políticos de determinados grupos o comunidades, favoreciendo también dinámicas clientelares, en los que los dirigentes políticos ofrecían recursos a cambio de legitimidad. Las elecciones suelen ser un catalizador de estas dinámicas etnopolíticas. Muchos partidos suelen entender la cita electoral como un juego de suma cero, donde prima la idea de que el “ganador lo consigue todo” (“*winner takes all*”), por lo que llegar al poder se convierte en algo esencial. Esto ha desembocado también en graves tensiones pre-electorales y post-electorales, registrándose importantes episodios de violencia, como los que se dieron en Kenia en 2007 (con más de mil muertos fruto de los enfrentamientos entre seguidores de los diferentes partidos) o en Nigeria en 2011 (con 800 víctimas mortales), por citar sólo dos ejemplos (Bekoe y Burchard 2017; Söderberg Kovacs y Bjarnesen 2018). Esta realidad, sugieren algunas voces, debería llevar a repensar el diseño de los sistemas políticos africanos de una forma que minimice el riesgo de este tipo de episodios. Para Cheeseman (2015b: 2) el continente africano adolece de unos sistemas desiguales, muy mal diseñados para potenciar una política multipartidista sostenible, ya que aunque la competición e inclusión son fundamentales, un exceso de ambos elementos puede ser fatal para los procesos de democratización.

En efecto, muchos dirigentes africanos han detectado cuáles son los mecanismos e instituciones clave en los procesos electorales. Las Comisiones Electorales, por ejemplo, se han erigido como un importante terreno de disputa: en algunos países han logrado convertirse en órganos verdaderamente imparciales y esenciales para el buen funcionamiento de los comicios; mientras que en otros se han convertido en un nuevo mecanismo de dominación y control por parte de los dirigentes políticos (Cheeseman y Klaas 2018). Asimismo, el problema de la desinformación y de las *fake news*, sobre todo mediante el uso del WhatsApp y de Twitter, se ha convertido en un problema adicional, especialmente intensificado durante los procesos de campaña electoral.⁶ Según un sondeo del Afrobarómetro, tan sólo un 40 por ciento de los africanos encuestados consideraba que las últimas elecciones celebradas en sus respectivos países habían sido verdaderamente libres y transparentes (Mattes y Bratton 2016), indicando un cierto desencanto con el funcionamiento de los procesos electorales y poniendo de relieve los grandes desafíos que éstos enfrentan en el conjunto de la región.

⁶ Bajo Erro, Carlos. “Las noticias falsas también irrumpen en las elecciones en África”, El País, 26 de marzo de 2019, en: https://retina.elpais.com/retina/2019/03/22/tendencias/1553244917_444083.html

La agenda internacional de seguridad en la deriva autoritaria en África

África Subsahariana se ha convertido en un espacio estratégico clave para algunos actores internacionales, sobre todo tras el impacto del 11 de septiembre en la percepción del continente como una amenaza a la estabilidad internacional (Abrahamsen 2017). Este hecho ha supuesto un giro sustancial en la agenda que los donantes venían impulsando en el continente desde la década de los ochenta. Hasta entrado el nuevo milenio, los países occidentales consideraban la celebración de elecciones y la democratización de los países como condiciones ineludibles para obtener su respaldo financiero. La liberalización política y económica, sostienen autores como Roland Paris (2004), se encontraba en el seno de lo que se denominó la “paz liberal”, esto es, el intento de que múltiples contextos africanos, especialmente los afectados por un conflicto armado, impulsaran el establecimiento de economías de mercado y de democracias parlamentarias como la mejor forma de estabilidad y progreso. Este proyecto mutó sustancialmente tras el 11-S. La nueva comprensión de África como amenaza puso esta vez en el centro de la agenda la urgencia de construir estados e instituciones fuertes que contrarrestaran el peligro de los “estados frágiles africanos” (Mateos 2012). La estrategia securitizadora desde entonces ha llevado a que el fortalecimiento de los efectivos de seguridad de cualquier país africano se haya convertido en la principal prioridad, por encima de la celebración de elecciones o del respaldo al apuntalamiento de los mecanismos democráticos (Newman 2009).

Este hecho ha tenido una consecuencia fundamental para la democratización de los países africanos, tal y como sugieren Jonathan Fisher y David M. Anderson (2015). En lugar de resistirse a esta agenda securitizada, apuntan ambos autores, algunos países africanos la han recibido como una oportunidad para robustecer su deriva autoritaria, obteniendo mayor capacidad de control interno -sobre todo mediante estrategias de represión y militarización-, y a la vez obteniendo una creciente legitimidad externa por parte de los actores internacionales, no tan preocupados por los procesos de democratización africanos sino por la capacidad de afianzar la seguridad en estos contextos:

African regimes have played a conscious role in securitizing their relationship with donors. Securitization is not something that the West has done to Africa, but rather a set of policy imperatives that some African governments have actively pursued. African governments are thus not victims of securitization, but often its advocates and beneficiaries (Fisher y Anderson, 2015: 132)

La estrategia securitizadora ha llevado a que el fortalecimiento de los efectivos de seguridad de cualquier país africano se haya convertido en la principal prioridad, por encima de la celebración de elecciones o del apuntalamiento de los mecanismos democráticos

Para Fisher y Anderson existen dos tipos de estrategias mediante las que dirigentes como Paul Kagame en Ruanda, o Yoweri Museveni en Uganda, han logrado incorporar esta agenda securitizadora a sus propios intereses domésticos. Una primera estrategia tiene carácter “reactivo” y busca que los regímenes africanos se conviertan en *proxies* occidentales encargados de contribuir a combatir las amenazas occidentales en el contexto en cuestión. La segunda tiene un carácter “proactivo” y persigue persuadir a los actores externos para que formalmente reconozcan como legítimas determinadas intervenciones militares, o bien convencerlos de que perciban a determinados adversarios locales o regionales como elementos clave en su estrategia de seguridad.

Esta actitud occidental, sostiene Cheeseman (2018: 25), estaría contribuyendo de forma fehaciente al deterioro democrático que un buen número de países está atravesando. Es más, lejos de ser una estrategia exclusivamente occidental, países como China o Rusia, poco interesados por otra parte en potenciar los procesos de democratización, estarían también fortaleciendo su estrategia securitizadora hacia el continente con el objetivo de defender y proyectar sus intereses en la región (Alden et al. 2017; Gopaldas 2018; Xuejun 2018). En opinión de Graham Harrison (2019) toda esta dinámica estaría configurando, siendo Ruanda el epítome de este proceso, un nuevo “neoliberalismo autoritario”, en el que las políticas de liberalización económica son indiscutidas, a la vez que políticamente se refuerzan estructuras crecientemente represivas y antidemocráticas.

Ante la “tercera ola de protestas africanas”: ¿democratización por abajo?

En paralelo a los diferentes avances y retrocesos democráticos, África Subsahariana ha experimentado a nivel social lo que autores como Adam Branch y Zachariah Mampilly (2015) han denominado la “tercera ola de protestas africanas”. Desde 2011, con el empuje de las “primaveras árabes”, pero incluso de forma previa, decenas de protestas han sido registradas cada año en la gran mayoría de contextos africanos en lo que debe considerarse como una particular “primavera africana” preocupantemente invisibilizada por los medios de comunicación. Todas estas movilizaciones han variado en su intensidad y duración, se han desarrollado tanto a nivel nacional como a nivel local y han adoptado diversas formas. Desde las protestas sociales por el aumento del precio de los alimentos básicos y ante el deterioro general de las condiciones de vida (Sudán, Níger, Guinea, Chad, Sierra Leona), hasta las movilizaciones históricas contra el intento de los líderes políticos de modificar sus respectivas Constituciones y aspirar a mandatos adicionales en el poder (Burkina Faso, Senegal,

Burundi, República Democrática del Congo, Gabón, Togo, Uganda), pasando por las protestas sociales y sindicales contra el retraso en el pago de los salarios (Zimbabue, Sudáfrica, Nigeria, Botsuana), protestas estudiantiles contra el aumento de las tasas universitarias (Sudáfrica, Uganda), o las movilizaciones contra los abusos policiales e institucionales (Kenia, Senegal, Uganda, Chad), por citar sólo algunos casos a modo de ejemplo.

Las elecciones o la perspectiva de celebración de unos comicios han sido habitualmente los contextos que han acelerado e intensificado algunas de las protestas, muchas veces como escenario en el que la población recriminaba a sus dirigentes la falta de rendición de cuentas o bien los escasos logros políticos y sociales alcanzados, pero también como el momento en el que los partidos tienden a movilizar a sus bases sociales, a menudo de base étnica (Arnould, Tor, y Vervaeke 2016). Para Branch y Mampilly (2015: 82), si bien la primera ola de protestas durante la década de los cincuenta convergía en la demanda de la independencia y la segunda ola, a principios de los noventa, en la de elecciones multipartidistas, esta tercera ola se caracteriza por la insatisfacción por el tipo de democracia resultante, pero no ofrece una clara alternativa al orden político dominante. Asimismo, el hecho de que muchas de estas protestas emerjan en contextos donde los partidos políticos en el poder han tratado de instrumentar los mecanismos constitucionales para perpetuarse en el poder, como en Senegal, Burkina Faso, Sudán o la República Democrática del Congo, por mencionar cuatro significativos ejemplos, entronca con la denominación de Boniface Dulani (2011) de considerarlos como “movimientos por la democracia”, que tras el aperturismo político de los noventa, se han caracterizado por actuar como los estandartes contra el intento de usurpación y personalización del poder por parte de determinados líderes políticos africanos.

Las protestas han tenido desenlaces muy diferentes. Desde los cambios de gobierno que algunas de ellas han logrado, como en los casos de Senegal y de Burkina Faso, hasta la intervención de organismos regionales que forzaron la salida del poder del presidente en el poder (como fue el llamativo caso de Gambia con la intervención del ECO-WAS), hasta aquellos contextos donde los mandatarios se han afianzado e incluso han recrudecido su represión contra los manifestantes (como en Burundi o en la República Democrática del Congo).

Más allá de las causas y diferentes desenlaces, la literatura que aborda los procesos de democratización en la región empieza a preguntarse qué significados y qué implicaciones pueden tener esta ola de movilizaciones sociales. Esto es así no sólo por su intensidad, del todo extraordinaria, sino también por el perfil de manifestante que integra la mayoría de estas protestas, y por los novedosos instrumentos que

Se han producido decenas de protestas cada año en la región, consideradas como una particular "primavera africana" que han sido invisibilizadas de manera preocupante por los medios de comunicación

están utilizando. En cuanto a lo primero, cabe destacar que, como sucediera en las dos anteriores olas, el perfil social en las manifestaciones es diverso, si bien predomina, un joven de clase media, sobre todo afincado en las zonas urbanas (Mueller 2018). En cuanto a los medios de la protesta, por primera vez en el continente, el entorno digital se ha convertido en algo clave, que ha acabado configurando un espacio híbrido donde la protesta en las calles se ve amplificada y coordinada por la presencia de numerosos ciberactivistas o por el uso creciente de Internet y las redes sociales (Castells 2015). Este nivel de interconexión en las protestas africanas podría representar un cambio estructural respecto a cómo se articula la protesta y respecto al equilibrio de poder entre gobernantes y ciudadanos, decantado tradicionalmente del lado de los primeros, y teniendo especialmente en cuenta el intento de muchos dirigentes africanos de reprimir las movilizaciones mediante la restricción al acceso a Internet, como ha sucedido hasta ahora en países como Togo, Etiopía o la República Democrática del Congo.

Las perspectivas de este tipo de movilizaciones a corto, medio o largo plazo son inciertas. Mientras que para las voces más pesimistas, la tercera ola de democratización podría acabar cooptada debido a la naturaleza neopatrimonial y clientelar de la política africana (de Waal y Ibreck 2013), podría también considerarse que en el fondo asistimos a un proceso de democratización de largo recorrido en el que no será tan útil analizar los resultados a corto plazo, sino sobre todo entenderlos como procesos que están contribuyendo considerablemente a la repolitización del imaginario social y político, y dando luz a una nueva cultura política y democrática.

Conclusiones

Democratización y deriva autoritaria son procesos que el continente parece estar experimentando de forma simultánea en los últimos años, y que, aunque ofrecen matices, configuran un paisaje dividido, sobre todo a nivel regional. África occidental y del sur acogen algunos de los procesos democráticos que han logrado mayor consolidación en las últimas décadas, como Botsuana o Ghana, mientras que África del este y África central, con la República Democrática del Congo o Sudán del sur como ejemplos paradigmáticos, albergan países claramente afectados por un retroceso democrático. No está claro si el avance se da en mayor medida que el retroceso, pero sí se constata por parte de algunos autores que África Subsahariana se inserta en la dinámica global de deterioro generalizado de la calidad democrática. No obstante, las características de dicho proceso no son en muchos casos homologables a la ola de populismos que afectan diversas latitudes, sino que presenta rasgos propiamente africanos, algunos cla-

ramente continuistas con etapas políticas anteriores (la capacidad de determinados dirigentes de adaptarse a los nuevos marcos y discursos para sacar provecho de las instituciones), y otros no tanto.

Para Jackie Cilliers (2016), el futuro de las democracias en África plantea dos posibles escenarios. Un primero es el de la consolidación de la regresión democrática y el empeoramiento generalizado de los derechos civiles y políticos, con graves repercusiones sociales y políticas para el conjunto de las sociedades africanas. El actual contexto muestra de forma inquietante algunas de esas tendencias y la posibilidad de que el retroceso democrático sea cada vez más amplio. Un segundo escenario, en cambio, es el que el autor denomina como “la cuarta ola de democratización”, aludiendo a la posibilidad cíclica que de forma histórica ha demostrado que a un período de retroceso democrático le puede seguir un proceso de profundización y de mejora democrática.

Además de señalar las ambigüedades y los matices del actual proceso político en África, el presente artículo también ha querido destacar al final dos aspectos esenciales para entender la evolución de los procesos políticos africanos. En primer lugar, y siguiendo a Nana Poku y Anna Mdee (2011), es importante no olvidar que las realidades africanas se han constituido a partir de la intersección de tres dimensiones, como son la *contingencia* (los efectos imprevistos de la herencia colonial); la *elección* (los efectos corrosivos de las políticas poscoloniales, del liderazgo africano y de la gobernanza), y las *influencias estructurales* en materia de desarrollo (los efectos del papel de África en el sistema capitalista). Esto nos lleva a afirmar que si bien la dimensión de la elección en cuanto a los avances y retrocesos en materia de gobernanza africana es clave, la dimensión histórica y estructural nos demuestran, hasta que punto, las realidades africanas también están sujetas a las agendas de los diferentes actores internacionales, especialmente en una coyuntura securitizada como esta, tal y como se ha señalado. En segundo lugar, el papel de los movimientos sociales y de la ola de protestas que recorre todo el continente pone también de relieve la posibilidad de un proceso de politización y democratización por abajo, en el que el entorno digital puede ser clave, y en el que se abren diversas posibilidades.

El papel de los movimientos sociales y de la ola de protestas que recorre todo el continente pone de relieve la posibilidad de un proceso de politización y democratización desde abajo

Bibliografía

Abrahamsen, Rita. 2017. "Africa and International Relations: Assembling Africa, Studying the World." *African Affairs* 116(462): 125–39.

Africa Center for Strategic Studies. 2018. "Term Limits for African Leaders Linked to Stability – Africa Center." *Africa Center for Strategic Studies*. <https://africacenter.org/spotlight/term-limits-for-african-leaders-linked-to-stability/> (Mayo 1, 2019).

Alden, Chris, Abiodun Alao, Chun Zhang, y Laura Barber. 2017. *China and African : Building Peace and Security Cooperation on the Continent*. Cham: Palgrave Macmillan.

Arnould, Valérie, Aleksandra Tor, y Alice Vervaeke. 2016. *Africa Uprising? The Protests, the Drivers, the Outcomes*. Paris. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_33_Africa_uprising.pdf (Mayo 15, 2019).

Bekoe, Dorina A., y Stephanie M. Burchard. 2017. "The Contradictions of Pre-Election Violence: The Effects of Violence on Voter Turnout in Sub-Saharan Africa." *African Studies Review* 60(02): 73–92.

Branch, Adam, y Zachariah Cherian Mampilly. 2015. *Africa Uprising: Popular Protest and Political Change*. London: Zed Books.

Bratton, Michael, y E Gyimah-Boadi. 2015. "Political Risks Facing African Democracies: Evidence from Afrobarometer." [http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Working papers/afropaperno157.pdf](http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Working%20papers/afropaperno157.pdf) (Junio 9, 2017).

Castells, Manuel. 2015. *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. London: Polity.

Cheeseman, Nic. 2015a. *Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2015b. "The State of Democracy in Africa." *Democracy in Africa Blog*. <http://democracyinafrica.org/the-state-of-democracy-in-africa/> (May 15, 2019).

———. 2018. *A Divided Continent*. BTI 2018 Regional Report Africa. Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/a-divided-continent/> (Mayo 1, 2019).

Cheeseman, Nic, y Brian Klaas. 2018. "How to Rig an Election." *The Spectator*. <https://www.spectator.co.uk/2018/03/how-to-rig-an-election/> (Mayo 1, 2019).

Cheeseman, Nic, y Jeffrey Smith. 2019. "The Retreat of African Democracy." *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2019-01-17/retreat-african-democracy> (Mayo 13, 2019).

Cilliers, Jakkie. 2016. *The Future of Democracy in Africa*. Johannesburg. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/af19.pdf> (Mayo 8, 2019).

Diamond, Larry Jay., y Marc F. Plattner. 2010. *Democratization in Africa: Progress and Retreat*. Johns Hopkins University Press.

Dulani, Boniface. 2011. "Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power: Lessons from the Third Term Bids in Malawi, Namibia, Uganda and Zambia." *Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien* (11): 115-139.

———. 2015. *African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders' Efforts to Extend Their Tenure*. http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatch-no30.pdf (Mayo 8, 2019).

- Felter, Claire. 2019. "Africa's 'Leaders for Life.'" *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/background/africas-leaders-life> (Mayo 1, 2019).
- Fisher, Jonathan, y David M. Anderson. 2015. "Authoritarianism and the Securitization of Development in Africa." *International Affairs* 91(1): 131-51.
- Freund, Bill. 2016. *The Making of Contemporary Africa: The Development of African Society since 1800*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Gopaldas, Ronak. 2018. "Russia and Africa Meet Again." *ISS Africa*. <https://issafrica.org/iss-today/russia-and-africa-meet-again> (Mayo 15, 2019).
- Gordon, April A., y Donald L. Gordon (eds). 2013. *Understanding Contemporary Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Harrison, Graham. 2019. "Authoritarian Neoliberalism and Capitalist Transformation in Africa: All Pain, No Gain." *Globalizations* 16(3): 274-88.
- Lebas, Adrienne. 2016. "Term Limits and Beyond: Africa's Democratic Hurdles". *Current History*. http://www.currenthistory.com/CurrentHistory_LeBas.pdf (Mayo 8, 2019).
- Mateos, Oscar. 2012. "Post-Conflict Peacebuilding in Africa: Between 'Virtual Peace' and the Search for Legitimacy." In *When War Ends: Building Peace in Divided Communities*, London: Routledge.
- . 2017. *África Subsahariana: De La Euforia Económica a La Frustración Sociopolítica*. Anuario Internacional CIDOB. Barcelona: CIDOB. <http://anuariocidob.org/africa-subsahariana-de-la-euforia-economica-a-la-frustracion-sociopolitica/> (Enero 17, 2019).
- . 2018. *África Subsahariana: Democratización, a Pesar de Todo*. Anuario internacional CIDOB. Barcelona: CIDOB. <http://anuariocidob.org/africa-subsahariana-democratizacion-a-pesar-de-todo/> (Enero 17, 2019).
- Mattes, Robert, y Michael Bratton. 2016. *Do Africans Still Want Democracy?* [https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Policy papers/ab_r6_policy-perpno36_do_africans_want_democracy.pdf](https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Policy%20papers/ab_r6_policy-perpno36_do_africans_want_democracy.pdf) (Mayo 1, 2019).
- Mounk, Yascha, y Roberto Stefan Foa. 2018. "The End of the Democratic Century." *Foreign Affairs* 97(3): 29-38. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-04-16/end-democratic-century>.
- Mueller, Lisa. 2018. *Political Protest in Contemporary Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newman, Edward. 2009. "Securitizing vs. Desecuritizing African Problems." *Contemporary Security Policy* 30(1): 67-71.
- Paris, Roland. 2004. *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poku, Nana K., y Anna Mdee. 2011. *Politics in Africa: A New Introduction*. New York: Zed Books.
- Prempeh, H. Kwasi. 2008. "Progress and Retreat in Africa: Presidents Untamed." *Journal of Democracy* 19(2).
- Rakner, Lise. 2019. "Democratic Rollback in Africa." En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Elizabeth. 2013. *Foreign Intervention in Africa: From the Cold War to the War on Terror*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Söderberg Kovacs, Mimmi, y Jesper Bjarnesen. 2018. *Violence in African Elections*. London: Zed Books.

Soler-Crespo, David. 2018. *Presidential Term Limits and Democratic Development in Sub-Saharan Africa*. <http://ncid.unav.edu/es/general-contributions/occasional-papers/op012018> (Mayo 14, 2019).

Temin, Jon, y Daniel Summers. 2018. "Democratic Governance in Africa: Three Key Trends." *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/blog/democratic-governance-africa-three-key-trends> (Mayo 1, 2019).

Tull, Denis M., y Claudia Simons. 2017. "The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa." *Africa Spectrum* 52(2): 79-102.

de Waal, Alex, y Rachel Ibreck. 2013. "Hybrid Social Movements in Africa." *Journal of Contemporary African Studies* 31(2): 303-24.

van de Walle, Nicolas. 2003. "Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems." *The Journal of Modern African Studies* 41(2): 297-321.

Xuejun, Wang. 2018. "Developmental Peace: Understanding China's Africa Policy in Peace and Security." En *China and Africa*, Cham: Springer International Publishing, 67-82.



Relación de autores y autoras



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 (1981-1982), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, y ya como Director General se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz (1987-1999). 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, en 2008 fue nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte. Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz.

Ana González-Páramo. Jurista y consultora en temas públicos europeos (Licenciada en Derecho y Master en Derecho de la Unión Europea). Tras ejercer la abogacía en Madrid, ha sido asesora y consultora en relaciones internacionales en el Ministerio de Asuntos Exteriores (Presidencia UE 2002) y en organizaciones internacionales como la Unión Europea, la OSCE y la Organización Internacional para las Migraciones-OIM (2001). Ha trabajado como consultora en asuntos institucionales para el sector privado (CLAN Public Affairs & ESL Brussels, Insurance Europe) y para el Tercer Sector (OXFAM Intermón, y Oxfam International EU Advocacy Office entre otros). Ha sido supervisora y observadora electoral para la OSCE (en Bosnia Herzegovina 1997, 1998 y 2000 y Moldavia 2001) y para la Unión Europea (Madagascar 2013, Burkina Faso 2015 y Líbano 2018). Actualmente es Investigadora Senior en la Fundación porCausa donde ha publicado y coordinado informes y análisis sobre el discurso antimigratorio y otros temas relacionados con migraciones. Ha publicado numerosos artículos en medios españoles (El País, eldiario.es, Diario Público o CTXT Contexto y Acción). Ha sido profesora del Diploma Migraciones y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (2018) y codirectora y coordinadora del informe “La Franquicia Antimigración: cómo se expande el populismo xenófobo en Europa” de la Fundación porCausa (abril 2019).

Xabier Bohigas. Doctor en Física y profesor titular jubilado del Departamento de Física de la Universitat Politècnica de Catalunya. Su investigación en el ámbito de la Física se ha centrado en el estudio de las propiedades magnéticas y dieléctricas de la materia. Como miembro e investigador del Centre Delàs d’Estudis per la Pau realiza su actividad de investigación y difusión en las áreas de armamento nuclear, gasto militar, I+D militar y empresas de la industria militar. Ha publicado numerosos artículos e informes sobre estas temáticas. Es coautor de los libros: “OTAN, una amenaza global” (2010), “Riesgos y amenazas del arsenal nuclear” (2014), “Diccionario de la guerra, la paz y el desarme” (2015), “Trenta preguntas sobre l’OTAN, 30 anys després del referèndum” (2016), “La transformación del complejo militar-industrial” (2017) y “Políticas de seguridad para la paz” (2018).

Teresa de Fortuny. Licenciada en Física. Investigadora del Centre Delàs d’Estudis per la Pau, en las áreas de armamento nuclear y de industria de defensa y seguridad. Ha publicado con regularidad artículos sobre estas temáticas. Es coautora y coeditora del libro *OTAN, una amenaza global*, 2010, coautora y coordinadora del libro *Trenta preguntas sobre l’OTAN, 30 anys després del referèndum*, 2016, y coautora de los libros *Riesgos y amenazas del arsenal nuclear*, 2014, *Diccionario de la guerra, la paz y el desarme*, 2015, *La transformación del complejo militar-industrial*, 2017 y *Políticas de seguridad para la*

paz, 2018. Es coautora de los informes *Escut antimíssils a la base de Rota. Un pas més en la militarització mundial*, 2012, *Pirateria a Somàlia: excusa o oportunitat geopolítica?*, 2012, *Fons Europeu de Defensa. La voluntat de la UE d'incrementar la seva despesa militar i afavorir el sector armamentista*, abril 2019.

Manuela Mesa. Codirectora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM y Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) (2006-2013). Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad) desde 2011. Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004. Ha sido vocal Experta en el Consejo de Cooperación (2009-2012). Miembro del Consejo de Redacción de la revista *Documentación Social* y de *Pensamiento Propio*. Profesora y docente en diversos master, cursos y seminarios. Miembro del Comité de Expertos sobre el Peace Index. Sus líneas de investigación actuales se centran en el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y en particular sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, violencia transnacional en Centroamérica y Comunicación y Educación para el Desarrollo. Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en <https://ceipaz.academia.edu/ManuelaMesa>

Francisco Rojas Aravena. Rector de la Universidad para el período 2013-2018. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht (Holanda) y una Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO). Ha sido Secretario General de la FLACSO de 2004-2012. Ha escrito o editado más de 80 libros, capítulos escritos en más de 100 libros, y publicado 138 artículos en revistas académicas. Está especializado en relaciones internacionales, la seguridad humana, la integración regional, los sistemas políticos latinoamericanos, las negociaciones (teoría y práctica), y la seguridad internacionales y la defensa. Por sus aportes a los procesos de integración y a las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe recibió la condecoración "Orden del Mérito José Falcon" de la República del Paraguay, en mayo de 2012.

José Antonio Sanahuja. Director de la Fundación Carolina. Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Ha sido profesor en diversas universidades, y ha trabajado como investigador y consultor con instituciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento

Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido R. Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja>

Elisenda Calvet Martínez. Licenciada en Derecho por la Universitat Pompeu Fabra y doctora en Derecho por la Universitat de Barcelona, es profesora de Derecho Internacional Público y coordinadora de la Clínica Jurídica de Lucha contra la Impunidad de la Universitat de Barcelona. Ha trabajado en Cruz Roja Española, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Costa Rica) y en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra). Sus principales líneas de investigación son la justicia transicional, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. Sus investigaciones recientes se han centrado en las reparaciones y garantías de no repetición de violaciones graves de los derechos humanos, en particular sobre las reformas para fortalecer la independencia del poder judicial en contextos de transición en Argentina, Guatemala y España.

Xulio Ríos. Director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org) Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología. 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 País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros y revistas especializadas. Dirige “Tempo Exterior”, revista gallega de estudios internacionales. Sus obras más recientes son: *China Moderna* (2016), *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, Icaria, 2012. *88 preguntas sobre China*, La Catarata, 2010; *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*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998.

Nerea Bilbatúa Thomàs. Investigadora por la paz. Actualmente cursa el Doctorado en la Universidad Jaume I de Castellón. Su interés se centra en la intersección entre Transformación de Conflictos y Narrativas. Ha publicado cinco libros usando la metodología Peace History en el marco de los procesos de paz en Myanmar y en el marco del proceso de reconciliación en Sri Lanka.

Rosa Meneses. Reportera de la sección de Internacional del diario EL MUNDO desde 1999. Está especializada en Oriente Próximo y el Magreb, enfocando su trabajo en temas de derechos humanos, crisis humanitarias, refugiados, desarrollo democrático, conflictos, terrorismo, islam político, paz y seguridad. Como enviada especial, viaja regularmente a los países árabes y ha cubierto los conflictos del Líbano (2006), Libia (2011) y Siria, así como la revolución tunecina (2011) y su transición democrática. Desde su estallido, en 2011, cubre las Revoluciones Árabes, sus consecuencias y sus procesos de transición, con especial énfasis en la situación de los refugiados en Jordania, Turquía, Irak y el Líbano. Es Premio Derechos Humanos de Periodismo 2016 por sus trabajos sobre la situación de los refugiados sirios en los países vecinos, galardón concedido por la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo por su cobertura en Marruecos un año antes. Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid, está especializada en Información Internacional y Países del Sur, por la misma universidad, y en Relaciones Internacionales, por la Escuela Diplomática. Desde 2012 es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York. Es miembro de la Junta Directiva de Reporteros Sin Fronteras-España desde 2014, ejerciendo como su secretaria general desde 2016. En octubre de 2018 fue elegida en París vicepresidenta del Consejo Internacional de Reporteros Sin Fronteras.

Óscar Mateos. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Actualmente es profesor de RRII de la Facultad de Comunicación y RRII Blanquerna (Universidad Ramon Llull) e Investigador Principal del grupo de investigación GLOBALCODES. También colabora con CIDOB como investigador asociado y es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP). Su ámbito de estudio se centra en las cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad y el desarrollo, especialmente en África Subsahariana. Ha sido profesor invitado de la Universidad de Sierra Leona (Fourah Bay Colllege) e Investigador visitante de la School of Oriental and African Studies (SOAS) de la Universidad de Londres.

