

Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales

Anuario 2012-2013

cei *paz* centro de educación e investigación para la *paz*

Manuela Mesa (coord.)

Ana Barrero ■ Ignacio Álvarez-Ossorio ■ Federico Mayor Zaragoza ■ Rosa Meneses ■ Manuela Mesa ■ Lorena Oyarzún ■ Alberto Piris ■ Francisco Rojas Aravena ■ José Antonio Sanahuja ■ Andrés Serbin ■ Xulio Ríos

Manuela Mesa (coord.)

Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales

Anuario 2012-2013

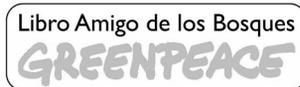
baiz



ceipaz

Con el apoyo de





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.

Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales.
Anuario 2012-2013

Manuela Mesa (coord.)
Ana Barrero, Ignacio Álvarez-Ossorio, Federico Mayor Zaragoza,
Rosa Meneses, Manuela Mesa, Lorena Oyarzún,
Alberto Piris, Francisco Rojas Aravena,
José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin, Xulio Ríos

© Manuela Mesa (coord.) Ana Barrero, Ignacio Álvarez-Ossorio,
Federico Mayor Zaragoza, Rosa Meneses, Manuela Mesa, Lorena Oyarzún,
Alberto Piris, Francisco Rojas Aravena, José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin, Xulio Ríos

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

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
Primera edición: Mayo 2012
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-16885-2012

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

Esta publicación cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)



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: crisis global <i>Manuela Mesa</i>	9
--	---

Tendencias internacionales

<i>Un nuevo comienzo</i> <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	13
<i>Gobernanza, multilateralismo y ciudadanía global: la sociedad civil y los desafíos mundiales</i> <i>Manuela Mesa</i>	31
<i>Las cuatro crisis de la Unión Europea</i> <i>José Antonio Sanahuja</i>	51
<i>TIC, movilización ciudadana y democracia: el papel de las redes sociales</i> <i>Ana Barrero</i>	85

Perspectivas regionales

<i>Primavera democrática árabe: ¿Otoño islamista?</i> <i>Ignacio Álvarez-Ossorio</i>	107
<i>Libia después de Gadafi: Los retos y desafíos que afronta el país en la construcción de la democracia</i> <i>Rosa Meneses</i>	123
<i>Estados Unidos ante los desafíos de Afganistán e Irak: ¿Un fin de ciclo?</i> <i>Alberto Piris</i>	139
<i>Las tensiones sociales y ambientales en China</i> <i>Xulio Ríos</i>	149
<i>Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana: La CELAC y sus perspectivas</i> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	165
<i>La política exterior de Cuba en un mundo multipolar</i> <i>Andrés Serbin</i>	187
<i>Desarrollo es acceso a la educación: las movilizaciones estudiantiles en Chile</i> <i>Lorena Oyarzún</i>	221
Relación de autores y autoras	235

Introducción: crisis global

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



La crisis actual es considerada por algunos como una crisis sistémica que representa el fin de un ciclo que se agota, asolado por los problemas ambientales y el agotamiento de recursos, la crisis financiera internacional y la falta de respuestas a los problemas globales que afectan a la humanidad. Para algunos es el fin de un modelo que no es sostenible y que no es generalizable para la población del planeta. Y por lo tanto, es necesario cambiar el modelo y las reglas a nivel global. Para otros, es un momento de profundización del capitalismo, con un mayor poder en manos de los mercados, que se benefician de la falta de regulación internacional en los asuntos financieros, ambientales y sociales y que desplazan del poder a los gobiernos. Y por lo tanto, la comunidad internacional tiene que centrar sus esfuerzos en construir los acuerdos necesarios para lograr gobernanza global y no dejar en manos de los mercados o de los gobiernos más fuertes las reglas y el establecimiento de los límites.

El momento actual se caracteriza por un alto grado de incertidumbre e inestabilidad y como plantea Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz en su artículo para este anuario, se requieren cambios radicales que no pueden ser aplazados más y que deben orientarse a una profundización de la democracia a escala mundial y local, con una mayor participación de la ciudadanía. Señala también, que se debe producir una transición de lo económico a lo social, abordando las cuestiones que son prioritarias para la vida, como el acceso a la alimentación, al agua potable y a la salud y garantizar la sostenibilidad ambiental. El autor propone un conjunto de medidas urgentes que deben ser adoptadas en el marco internacional para garantizar la supervivencia de los seres humanos y la conservación del planeta.

Esta nueva situación está marcada por el papel de los llamados países emergentes, como nuevos actores en el sistema internacional con una influencia cada vez mayor en distintos ámbitos relacionados con la economía, la gestión de los recursos, la política y la gobernanza global. China, sin ninguna duda será un actor cada vez más influyente en el sistema internacional, con una tasa de crecimiento económico en torno al 10% y con una población que alcanza los 1.383 millones de personas. China enfrenta importantes retos sociales ambientales. Como explica Xulio Ríos, director del Observatorio de Política China, en el plano social China destaca por la desigualdad de ingreso, la persistencia de la pobreza y la insuficiencia de servicios sociales en el área de salud y educación, que son extremadamente graves en el medio rural. En el plano ambiental, la degradación de los suelos, bosques y lagos es muy alarmante, con aguas contaminadas, el agotamiento de los recursos hídricos en algunas zonas y una contaminación atmosférica que tiene graves consecuencias sobre la salud. Esta situación no sólo afecta a China, sino que tiene importantes implicaciones para el cambio climático en el ámbito global.

El ascenso de China en el plano internacional contrasta con la Unión Europea (UE) sumida en una crisis profunda, como proyecto político, económico y social. Como explica Jose Antonio Sanhuja, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid en su artículo para este anuario, esta crisis se manifiesta en cuatro dimensiones. En primer lugar, en el fracaso de la UE como proyecto económico capaz de promover la estabilidad, el crecimiento y la competitividad internacional. En segundo lugar, en las dificultades para avanzar en un modelo político singular de gobernanza democrática cosmopolita o como modelo federal. En tercer lugar, la que se refiere a la “Europa Social” y los escasos avances logrados en las políticas de cohesión económica, social y territorial, como un mecanismo de solidaridad transnacional en el marco de la Unión Europea. Y por último, como un actor global en el sistema internacional capaz de tener voz propia en los asuntos globales.

Las respuestas sociales a la crisis también han sido muy relevantes. El papel de las nuevas tecnologías y las redes sociales ha sido clave para movilizar a las sociedades en todo el mundo exigiendo soluciones a los acuciantes problemas que se enfrentan. Desde Madrid, a Londres, Nueva York o Chile las movilizaciones de las organizaciones de la sociedad civil se han sucedido de manera exitosa, denunciando el poder de los mercados, la mercantilización de la educación o del medio ambiente. Como explica Ana Barrero, responsable de comunicación de la Fundación Cultura de Paz, Internet ha abierto nuevas posibilidades de difusión de la información y el conocimiento y de ampliar la acción: “Unidos para el cambio global” ha sido el eslogan de estas manifestaciones que han aprovechado las opciones que ofrece la red para crear nuevas alianzas y desarrollar espacios para interactuar e intervenir sobre la realidad. Todo ello ha contribuido a la creación de una sociedad civil global, que cada vez más comparte una agenda global de acción para lograr la adecuada provisión de los bienes públicos globales relacionados con el derecho a la educación, el acceso al agua potable, a la preservación cultural, el respeto a la biodiversidad o la construcción de la paz.

Las redes sociales fueron también muy importantes en las revueltas populares que se iniciaron en Túnez en 2011 y que se denominó Primavera Árabe y que provocó la caída de Ben Alí en Túnez y Mubarak en Egipto. Las revueltas se extendieron a otros países como Libia, Marruecos, Jordania y Siria y han permitido el inicio de un proceso de democratización en toda la región. El profesor de Estudios Árabes de la Universidad de Alicante, Ignacio Alvarez-Ossorio hace un balance de la Primavera Árabe un año después. El autor plantea que las movilizaciones han sido positivas, aunque el poder de los movimientos islamistas sigue siendo importante y no haya habido un proceso de secularización como muchos esperaban. Sin embargo, el respaldo popular a estos movimientos muestra la pluralidad de las sociedades árabes en lo ideológico y confesional y la aceptación cada vez mayor de los principios democráticos.

Sin embargo, las situaciones son muy diversas de un país a otro y los procesos democráticos impulsados tienen sus especificidades. Uno de los casos más complejos es el de Libia, que afronta importantes retos y desafíos para la construcción de la democracia. El principal desafío está en la debilidad de las autoridades interinas que no pueden hacer frente al creciente poder de las milicias armadas, que se calculan en más de 500 grupos armados, que operan por todo el país y que no fueron desmanteladas después de la guerra. Como explica la periodista Rosa Meneses, que cubrió el conflicto durante 2011, la falta de seguridad, las tensiones entre centro y periferia y entre militares y civiles no sólo pone en peligro la pervivencia del Gobierno provisional sino que han sumido en la frustración a la



población que cuestiona los escasos avances políticos y económicos que se han producido desde el final de la guerra.

Tampoco ha habido avances relevantes en el caso de Afganistán e Irak. El General de Artillería en la Reserva Alberto Piris, hace un balance de los desafíos de Estados Unidos ante Afganistán e Irak. La retirada de las tropas de Estados Unidos en Irak se produjo a finales de 2011 como consecuencia de la decisión adoptada por el gobierno de Bagdad, de no aceptar la inmunidad del personal estadounidense que permaneciera en Irak. Aunque fue presentado como una victoria por el presidente Obama, la retirada de tropas de Irak fue el fracaso de Estados Unidos ante una guerra que nunca debió haberse iniciado. Por su parte, el deterioro de la situación en Afganistán, con un aumento de la inseguridad y de la muerte de civiles y un rechazo de la población en general, ha llevado a la retirada paulatina de las potencias extranjeras. El legado que deja esta guerra es terrible y la retirada se realizará poco a poco, tratando de que tenga el menor coste posible para las potencias extranjeras y de que no mengue el prestigio militar, en un conflicto que se ha tornado irresoluble.

En América Latina, en el anuario de este año se presenta un análisis sobre Cuba y su política exterior en un mundo multipolar, realizada por el presidente de CRIES, Andrés Serbin. En su artículo se plantea como las relaciones y vínculos económicos y políticos con los países de América Latina y el Caribe, son particularmente relevantes para las reformas internas que se están llevando a cabo en el país. Cuba ha ido ampliando sus relaciones no sólo en el ámbito latinoamericano y caribeño, sino también en los organismos regionales de la región.

Uno de los principales organismos regionales, de reciente constitución ha sido la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Esto ha sido un importante acontecimiento en América Latina, por el gran potencial que tiene como bloque político y económico. Como explica Francisco Rojas Aravena, Secretario General de FLACSO, la creación de la CELAC es una forma de potenciar el regionalismo latinoamericano y de posicionar a América Latina y el Caribe como un actor político global. Se completa el anuario con un análisis sobre las movilizaciones estudiantiles en Chile realizado por la profesora del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Lorena Oyarzún que explica como estas manifestaciones han sido las más significativas desde el retorno a la democracia, porque cuestiona uno de los rasgos más aplaudidos del sistema político chileno, la estabilidad y calidad de sus políticas públicas. Las demandas de mayor justicia social y participación ciudadana, no sólo se producen en Chile, sino que se extienden por todo el planeta, planteando un cambio global. Es el reflejo de una emergente ciudadanía global que exige un espacio en la toma de decisiones de los problemas que afectan a la humanidad.

Un nuevo comienzo

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz



La situación actual requiere cambios radicales inaplazables

Durante siglos, el poder masculino ha sido absoluto y unos cuantos hombres, muy pocos, han tenido en sus manos las riendas del destino común. Los habitantes de la tierra, confinados en espacios territoriales e intelectuales muy reducidos, desconocían lo que sucedía a muy pocos kilómetros de distancia y se hallaban absolutamente sometidos a sus “señores”.

La historia de la humanidad ha sido historia ensangrentada, cruenta, una retahíla inacabable de confrontaciones, guerras y batallas, donde la paz representaba exclusivamente una pausa. “Si quieres la paz, prepara la guerra” ha sido el adagio perverso que ha predominado en todas las latitudes.

Ha habido en el siglo pasado dos grandes “ocasiones perdidas”: el fin de la guerra del 1914, en la que el Presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, intentó establecer un *Convenio para la paz permanente* y puso en marcha la Sociedad de Naciones. La reacción fue inmediata: tanto los europeos como, sobre todo, los mandos militares norteamericanos consiguieron que prevaleciera de nuevo la seguridad sobre la paz, y todos los países, vencedores y vencidos, volvieron a preparar la guerra.

Al final de la guerra de 1939 a 1945, el Presidente Roosevelt “completó” las iniciativas de su antecesor y estableció, junto a un plan para la ayuda inmediata a los vencidos (Plan Marshall), unas instituciones reguladoras de los flujos monetarios, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la “reconstrucción y el desarrollo”. Sentó las bases del Sistema de Naciones Unidas para garantizar la seguridad a escala mundial, con una serie de instituciones especializadas en el trabajo (OIT), la salud (OMS), la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), la alimentación (FAO), la infancia (UNICEF) y el desarrollo (PNUD). Dos palabras clave: compartir y cooperación internacional.

No sólo hizo ésto sino que, para orientar al conjunto de la gobernación mundial, impulsó la redacción de una Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fue aprobada por la Asamblea General en 1948.

Estaba, por tanto, todo bien previsto y diseñado. La Carta de las Naciones Unidas se iniciaba dando el poder, como corresponde a una institución democrática, “a los pueblos”. Pero, muy pronto, la representación en la Asamblea General recaía exclusivamente en los Estados, y las ayudas se sustituían por préstamos y la cooperación por explotación.

La carrera armamentística entre las dos superpotencias “absorbió” todas las grandes funciones encomendadas al Sistema de las Naciones Unidas, a pesar de lo cual al término de la guerra fría existían ciertas expectativas de que, por fin, sería posible iniciar una nueva era en que fuera la paz y no la guerra, la conversación y no la fuerza, las que en los albores de un nuevo siglo y milenio, dirigieran, por fin, los rumbos del conjunto de los habitantes de la Tierra.

Todo presagiaba cambios muy profundos. El desmoronamiento del imperio soviético, gracias al liderazgo de Mikhail Sergevich

La carta de las Naciones Unidas se iniciaba dando el poder a los pueblos. Pero muy pronto, la representación en la Asamblea General recaía exclusivamente en los Estados

Gorbachev, simbolizado por la caída del muro de Berlín, permitió a todos los países que integraban el imperio de la URSS constituirse en una Comunidad de Estados Independientes que iniciaban un largo camino hacia las libertades públicas; el impresionante fin del *apartheid*, donde el prisionero Nelson Mandela, por el único delito de su piel morena, logra inesperadamente, después de 27 años de cárcel, a través de la concertación y complicidad del Presidente Frederick de Klerk, alcanzar la presidencia de Sudáfrica sin una gota de sangre, al igual que había sucedido en la gran transformación soviética; también en aquella época termina con éxito el proceso de paz en El Salvador, con los Acuerdos de Chapultepec, y se culmina también la situación de enfrentamiento fratricida en Mozambique. Al poco tiempo se inicia el proceso de paz en Guatemala.

Pero las ambiciones hegemónicas de los Estados Unidos, llevan al Presidente Reagan, con la colaboración habitual del Reino Unido, a través de la Primer Ministro Margaret Thatcher, a iniciar el proceso de “globalización neoliberal”, que se caracteriza principalmente por la marginación de las Naciones Unidas y su sustitución por grupos de 6, 7, 8...20 países prósperos y poderosos, al tiempo que los principios democráticos se desplazan por las “leyes del mercado”.

También se favorece la deslocalización productiva y, más que nunca, se incrementan los gastos de seguridad, que alcanzan cifras escalofriantes. A pesar de todo, el sistema de las Naciones Unidas siguió dando una serie de referencias éticas y de programas de acción, tales como Educación para todos en 1990; la Cumbre del medioambiente, con la Agenda 21, en 1992; la Conferencia sobre Derechos Humanos y Democracia en 1993; el 1995, al cumplirse el 50 aniversario de las Naciones Unidas, hay tres acontecimientos que deben destacarse: los Compromisos sobre Desarrollo Social; Mujer y Desarrollo, y la Tolerancia para asegurar una adecuada convivencia intercultural e interreligiosa. En el año 1999, la Asamblea General aprueba unánimemente la Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz.

En el año 2000 se fijan los Objetivos del Milenio, en un intento de modificar las tendencias de la globalización, pero resulta que “no hay fondos” para terminar con la vergüenza colectiva de más de 60 mil personas que mueren todos los días de hambre y desamparo. “No hay fondos” para contener el VIH-Sida con el tratamiento triple en el África Subsahariana. El trágico balance es que se invierten diariamente 4.000 millones de dólares en armas y gastos militares al tiempo que se acentúan las asimetrías y desgarros sociales en el 80% de la población que vive fuera del barrio próspero de la aldea global.

Como era de esperar, se produce una crisis sistémica de hondo calado, que se trata de solucionar con las mismas medidas que habían



conducido a ella. Se produce un “rescate” de las instituciones financieras (700 mil millones de dólares en los Estados Unidos y 400 mil millones de euros en Europa) con el resultado de unos “rescatadores” más empobrecidos todavía y unos “rescatados” que acosan, a partir de aquel momento, a las instituciones políticas.

En efecto, el “gran dominio” está asediando a la democracia a escala local y mundial, hasta el punto de designar a gobiernos sin comicios electorales en Italia y Grecia y provocar cambios radicales, sobre todo raciales, en varios países de Europa.

Mientras tanto, ha destacado Joseph Stiglitz (2012): “los problemas de largo plazo —incluidos el cambio climático y otras amenazas ambientales, y la creciente desigualdad en la mayoría de los países del mundo— continúan. Algunos, incluso, han empeorado. Por ejemplo, el alto desempleo ha deprimido los salarios y aumentado la pobreza”.

La desintegración de los sueños europeos, la carrera armamentística en Asia y la parálisis de las Naciones Unidas son indicadores de cambios que anuncian que hemos cruzado una línea divisora histórica

El Obispo Pere Casaldàliga ha escrito que “el actual sistema ha desembocado en una macroinjusticia institucionalizada”. Mientras mucha gente permanece “distraída” o indiferente debido al inmenso poder mediático.

Ahora es posible un nuevo diseño del futuro

Los grandes desafíos actuales se caracterizan por tres dimensiones:

- i) Más gente, mayor longevidad, menos espacio físico, pero inmenso espacio espiritual y virtual;
- ii) Tiempo: mayor velocidad, mecanización y robotización progresivas; progreso audiovisual que proporciona todo tipo de espectáculos, con poco tiempo para reflexionar, para decidir en virtud de la propia reflexión, como es propio de las personas “educadas”; notables diferencias generacionales en actitudes y estilos de vida; diferentes estructuras familiares, sociales y laborales;
- iii) Autoridad (terrenal) ascendente; la razón de la fuerza normalmente se impone a la fuerza de la razón; necesidad progresiva de integración y coordinación, a escala tanto nacional como regional.

Es preciso facilitar el pluralismo y la libertad, evitando la uniformización, el pensamiento único, el desvanecimiento progresivo de la identidad. La carencia de justicia y la resistencia a la evolución pueden conducir a situaciones límite, en las cuales la

revolución tiene lugar, normalmente acompañada de cierto grado de violencia (Mayor Zaragoza, 2012a) (Monleón, 2011). Según Paul Kennedy (2011), la desintegración de los sueños europeos, la carrera armamentística en Asia y la parálisis de las Naciones Unidas son indicadores de cambios que anuncian que hemos cruzado una línea divisoria histórica.

Ahora es posible, gracias a la capacidad de movilización y participación popular, iniciar un nuevo comienzo.

Transiciones principales

A) Democracia

Jürgen Habermas (2011) en un artículo publicado hace unos meses en *Le Monde* ha planteado el desmantelamiento de la democracia y advierte que “la Unión Europea carece de las competencias necesarias para armonizar las economías nacionales, que sufren divergencias drásticas en sus capacidades de competición”. ¿Cómo podemos aceptar el nombramiento de representantes de los distintos países de la Unión en el Parlamento cuando han sido, en algunos casos, elegidos con una participación popular inferior al 20%?. Será, pues, necesario exigir, a partir de los próximos comicios, una participación mínima del 50%. Como plantea Habermas (2011): “Se intenta consolidar el federalismo ejecutivo implícito en el Tratado de Lisboa con un control intergubernamental del Consejo Europeo contrario al Tratado. Con un régimen así sería posible transferir los imperativos de los mercados a los presupuestos nacionales sin ninguna legitimación democrática. No se puede lograr una solidaridad ciudadana que se extienda por Europa entre los Estados miembros, si se consolidan desigualdades sociales entre naciones pobres y ricas”.

- i) A escala mundial: de la plutocracia actual a un sistema de Naciones Unidas (Mayor Zaragoza, 2011) refundado, que represente realmente a “los pueblos”, con capacidad para la gobernanza global, haciendo que se cumplan las pautas del Derecho Internacional, evitando la actual impunidad en tráficos supranacionales (armas, capitales, drogas y persona) de tal forma que la nueva estructura del Sistema esté a la altura de la triple dimensión de los retos antes esbozada.
- ii) A escala local: de democracias frágiles, resultado de comicios electorales en los que los ciudadanos son contados pero luego no son tenidos en cuenta, a democracias plenamente participativas. Ahora, por primera vez en la historia, es posible la participación no presencial gracias a la moderna tecnología de la

*Una de las
mayores
responsabilidades
para la educación
democrática es
recibir
informaciones
veraces que
reflejen de forma
fidedigna lo que
acontece*

comunicación. Las redes sociales, con el papel desempeñado por los “indignados”, constituirán un movimiento irreversible que movilizará a millones de personas en el ciberespacio, y tendrán un papel muy importante en la consolidación de la democracia y en el tránsito de ciudadanos impasibles e indiferentes a ciudadanos comprometidos (Tamayo, 2011).

Su proyección a escala global permitirá que sean, finalmente, los pueblos —como lucidamente establece la Carta de las Naciones Unidas— quienes no sólo expresen su disentimiento o su aprobación sino que, además de protestas presenten propuestas para enderezar tantas tendencias inconvenientes, que permitan afirmar a las democracias locales de tal modo que logren, finalmente, influir de manera decisiva en la gran inflexión que se avecina.

Tiene que quedar muy claro que democracia es compartir, que democracia significa leyes justas. Me gusta repetir, cuando se habla de “Estado de Derecho”, que lo que la democracia requiere es un “Estado de Justicia”, es decir, un Estado en el que se apliquen eficientemente leyes *justas*. Leyes mejoradas, actualizadas, refrendadas por la gran mayoría de los ciudadanos.

Democracia es compartir. “Cuando la democracia entra por la puerta, el mercado salta por la ventana”, ha escrito Alberto Montero Soler (Montero, 2011).

- iii) A escala personal: es en cada persona donde se halla la raíz de la democracia, en su comportamiento cotidiano, en su actitud solidaria, en su forma de vida. La educación para la democracia y el respeto a los Derechos Humanos es fundamental durante toda la vida. Educación desde la infancia, pero sobre todo educación democrática para quien tiene sobre sus hombros las responsabilidades de representación ciudadana (parlamentarios) y gobernantes. Educación que tenga en cuenta la experiencia de todos, este tesoro extraordinario, balance de errores y aciertos durante muchos años, que normalmente permanece inexplorado. Educación para ser “libres y responsables”, como tan lucidamente establece en su artículo primero la Constitución de la Unesco. Ser educado es actuar en virtud de la propia reflexión, nunca al dictado de nadie, de tal modo que la conciencia personal prevalezca sobre la obediencia de cualquier naturaleza, especialmente la política por intereses partidistas.

Educación que sepa que el retrovisor, la memoria histórica, es imprescindible para conducir bien hacia adelante. Que tenga en cuenta que las referencias éticas en el firmamento personal son absolutamente imprescindibles para decidir, en cualquier

momento, la propia ruta. Conocimiento global que permita comparar, para apreciar lo que se posee y conocer las precariedades y virtudes de los demás.

Una educación que permita desbrozar la información recibida y evitar la uniformización, disponiendo de tiempo para pensar, mediante la “reapropiación” del tiempo. Sin ilusión, sin perspectivas, sin ideales, haciéndoles creer que “cualquier tiempo pasado fue mejor”, son muchos los que poco a poco van decayendo en su compromiso social, en su actividad guiada por su conciencia y son como hoja al viento. Una de las mayores responsabilidades para la educación democrática es recibir informaciones veraces que reflejen fidedignamente lo que acontece. El periodista, cuando escribe, cuando firma un texto, puede manifestar su propio pensamiento, su opinión. Pero cuando describe lo que sucede, no puede, no debe modificar o retintar a su manera las palabras que mejor reflejen el acontecimiento.

Para la reposición de los principios democráticos y de la justicia social en el lugar que les corresponde —y de donde fueron desplazados por las leyes del mercado—, es necesario un gran esfuerzo educativo. En 1993 tuvo lugar en Montreal (Montero, 2011) una gran reunión sobre la Educación en Derechos Humanos y Democracia, y las conclusiones, que reunían la manera de pensar de miles de docentes de todo el mundo, fueron incorporadas a continuación al texto final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993¹.

Otro documento especialmente recomendable para la educación de los ciudadanos del siglo XXI, por los aspectos éticos, ecológicos, ambientales y económicos que contiene, es la Carta de la Tierra².

En todos los casos es imprescindible el convencimiento de la igual dignidad de todos los seres humanos, sea cual sea su etnia, su religión, su creencia, su género y, en consecuencia, la necesidad de igual oportunidades para todas las personas. En muy poco tiempo tendrá lugar —ya se está produciendo— una notable modificación en la naturaleza del trabajo y del empleo, en la flexibilidad de las horas y en el lugar donde se actúa. Sólo las personas “educadas” serán capaces no sólo de adaptarse rápidamente a estas nuevas características y estilo de vida, sino de enseñar a generalizarlas.

¹ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993.

² Carta de la Tierra, presentada en el año 2000.

B) Transición Social

La gran transición —más allá del prisma económico que ha concentrado hasta ahora la mayor parte de la atención y guiado las pautas del poder— es la social, es dar a cada vida la posibilidad de expresar en toda su plenitud las facultades distintivas de la especie humana.

Las grandes líneas de las *prioridades para una vida digna* de todos los habitantes de la Tierra pueden resumirse así:

- *Alimentación*: 1.000 millones de personas hambrientas, miles de personas muriendo todos los días por inanición, éste es el gran desafío ético que debe solucionarse si realmente queremos favorecer esta gran transición histórica a un “nuevo comienzo”, de tal forma que todos los conocimientos disponibles se concentren en procurar alimentos a todos los seres humanos. Constituye una vergüenza colectiva el genocidio de desamparo, silencioso, que mata todos los días 25.000 a 35.000 niños y niñas de uno a cinco años.

Con motivo de la última cumbre de la FAO, fueron muchos los titulares de prensa que llamaron la atención (inútilmente) de los países más prósperos de la Tierra: “Occidente se desentiende del hambre en el mundo”; “La Cumbre de la FAO empieza con la ausencia de Jefes de Estado de países desarrollados y pocos compromisos nuevos para reducir la hambruna que padecen más de mil millones de personas; “Lula denuncia la ceguera de los líderes mundiales”; “Cientos de miles de millones para salvar bancos y cada día mueren miles de personas por falta de alimentos”; “El Presidente brasileño advierte de que la hambruna es la más devastadora arma de destrucción masiva”.

En el año 2000, las Naciones Unidas elaboraron los Objetivos del Milenio, uno de los cuales era reducir a la mitad, en el año 2015 el número de personas que padecían hambre en el mundo. En aquellas fechas, el número estimado de hambrientos era de 800 millones. “La medida del fracaso colectivo cosechado en estos nueve años —escribían en el año 2009, cuando se celebraba la Cumbre en Roma— es que ha aumentado en más de mil millones el número de hambrientos, una cifra sin precedentes. No existía la voluntad política de hacer frente a la situación, ocupados como estaban todos los líderes del G-8 y del G-20 “rescatando” a las instituciones financieras, colmados los paraísos fiscales por una economía de especulación y guerra.

También en este tema, la regulación internacional es indispensable para evitar, a título de ejemplo, que las flotas pesqueras de países prósperos sigan esquilmando los caladeros de todo el mundo. Gracias a los conocimientos adquiridos es posible poner en prácti-

ca, tanto en agricultura como en ganadería y pesca, los procedimientos que permitan hacer sostenible la utilización de los recursos para la alimentación y lograr así, la seguridad alimentaria. La biotecnología, la acuicultura y las modalidades de riego que permitan el consumo estrictamente necesario de agua requieren, junto a las condiciones de cultivo, una especialísima atención para promover la gran transición social que se avecina.

- *Agua:* El acceso al agua es otro de los Derechos para una vida digna, y ha merecido en los últimos años una especial atención, de tal modo que en estos momentos se considera un Derecho Humano garantizar, junto con el alimento, el agua necesaria para la vida. Todos los sistemas de recogida, distribución, reciclaje, producción han sido estudiados con detalle (Mayor Zaragoza, 2008a). En el último siglo el consumo de agua aumentó seis veces.
- *Salud:* Cuando la medicina personalizada, el diseño de nuevos medicamentos y los nutrientes de alta calidad se hallan rápidamente disponibles en las zonas ricas del mundo, los eminentes doctores Abdallah Daar y Peter Singer (2012) nos animan a detenernos y preguntarnos las siguientes cuestiones vitales: ¿Quiénes tendrán acceso a este incremento de los avances en biotecnología? En fin de cuentas, ¿a quiénes ayudarán estos avances? (Mayor Zaragoza, 2008a).

Sí, la salud es la premisa inesquivable para la justicia social, para que todos los seres humanos cuenten, para que su lucha por sobrevivir no disminuya ni oculte sus capacidades exclusivas. Incluso en países como los Estados Unidos, la atención médica viene siendo un problema desde hace décadas, y ha sido el Presidente Obama el que ha logrado sacar adelante la ley que permita atender a más de 30 millones de norteamericanos, que no podían recibir atención sanitaria a través de sistema de seguros privados. Ni un solo voto republicano, con una insolidaridad inexplicable, ayudó al Presidente a hacer realidad el sueño que varios de sus antecesores habían intentado en vano desde 1945. A este respecto, escribía Fareed Zakaria, en el año 2009, en pleno apogeo de la crisis financiera: “La atención sanitaria, que es el problema más importante que tiene la nación norteamericana, se está agravando día a día y el sistema político actual es incapaz de hacerle frente”.

Los adelantos en diagnóstico, tratamiento, conocimiento íntimo de la fisiopatología, de la genética y la epigenética, de la introspección física, permiten hoy ser optimistas si existe la voluntad política, si quienes invierten miles de millones de dólares al día en armas y gastos militares, son capaces de equilibrar estos gastos e invertir en el sector crucial de la sanidad.

- *Convivencia pacífica*: Es absolutamente imprescindible pasar del enfrentamiento, la segregación, la exclusión y los estereotipos al convencimiento de la necesidad de encuentro y diálogo, abierto entre culturas y creencias, de tal manera que la mayor parte de los conflictos —que se presentarán siempre— puedan resolverse pacíficamente. Se trata de una transición muy difícil porque durante siglos se ha alimentado una cultura de confrontación, de prevalencias de civilizaciones y etnias. Pero hoy, la “visión directa” del conjunto del mundo permitirá, sin duda, adelantos espectaculares en este terreno crucial.

La libertad es el umbral imprescindible para poder llevar a efecto el gran objetivo de la “felicidad” de todos los habitantes de la Tierra. Para ello hay que liberarse del miedo, porque cuando se tiene miedo el sentimiento de seguridad prevalece sobre la libertad y se cierran puertas en lugar de abrirse.

C) *Transición cultural*

Es la gran transición desde una cultura milenaria de imposición, violencia y dominio a una cultura de diálogo, entendimiento, conciliación, alianza y paz. De la fuerza a la palabra. Es necesario no sólo favorecer el entendimiento interreligioso sino *intrarreligioso*, origen de la mayor parte de los problemas actuales.

Fomentar la cultura de la inclusión y de la apertura. Atreverse a saber y saber atreverse. No resignarse pero, luego, actuar resueltamente y tener muy claro que lo que la codicia y la especulación han roto sólo puede recomponerlo la cultura.

Cultura³ como comportamiento cotidiano, como forma de enfrentar los problemas cotidianos, como manera de hacer frente y vivir intensamente cada instante el misterio de la existencia. Cultura viene de cultivo, de “empoderamiento creador”, de capacitación (Mayor Zaragoza, 1999).

D) *Transición económica*

Es necesaria una transición muy rápida desde la actual economía de especulación, deslocalización y guerra a una economía de desarrollo global sostenible, basada en el conocimiento. Sólo de esta manera podrán atenderse las grandes prioridades señaladas (nutrición, acceso al agua, disfrute de los servicios de salud necesarios, cuidado del

³ Mayor, Federico, en “Derecho Humano a la vida digna”, en Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz, Naciones Unidas 1999.

La libertad es el umbral imprescindible para poder llevar a efecto el gran objetivo de la "felicidad" de todos los habitantes de la Tierra. Para ello hay que liberarse del miedo

medioambiente, educación para todos y convivencia pacífica). No más intentos de gobernación por grupos de siete u ocho países ricos que pretenden dirigir un mundo integrado por 196 Estados actualmente. Es imprescindible la refundación de unas Naciones Unidas con una Asamblea General que refleje a todos los pueblos sin excepción. Hoy sólo el 20% de la humanidad disfruta de los beneficios de los avances en el saber. La sabiduría consistiría en que se extendiera a todos los habitantes del planeta.

Para ello, el primer paso ineludible es la disminución de los gastos militares y el incremento de los destinados a investigación, desarrollo e innovación.

La cooperación internacional no sólo permitiría esta “extensión” del progreso sino que aumentaría el número de “clientes”, dando la dimensión correcta a la economía del mañana. Los tiempos de las hegemonías, del colonialismo y de la discriminación tecnológica han concluido. “Socios sí, amos, no. Bolivia pertenece al pueblo boliviano”, expresó el Presidente Evo Morales. Unos meses después, el Presidente Obama ratificaba que Norteamérica debería acostumbrarse a trabajar con los demás en beneficio recíproco.

“La actual Gran Recesión, ha escrito Joaquín Estefanía (“2009), pertenece a la lógica del siglo XX y las ideas que la alimentaron son las culpables de las secuelas que dejará. La llamada “nueva economía” era una ideología destinada a beneficiar a unos pocos. Se impusieron dogmas interesados, como que el Estado es el problema y el mercado la solución”.

Ha sido la economía del “todo vale”, de la “codicia e irresponsabilidad”, en palabras del Presidente Obama. La deslocalización productiva en exceso, acompañada de la “economía de lo desechable” está conduciendo al mundo, según la autorizada voz de Lester Brown (2009), a una colisión con los límites geológicos”, con graves implicaciones medioambientales. Las previsiones que establece en relación al consumo y producción de materias desechables en China son particularmente merecedoras de atención y de acción desde ahora. Por ejemplo, si China consumiera petróleo en la proporción de los Estados Unidos se necesitarían 98 millones de barriles por día (en todo el mundo el consumo es actualmente de 85 millones). El gran desafío de nuestra generación, concluye Brown, consiste en: “construir una economía realmente nueva”, con fuentes de energía en su mayoría renovables, sistemas de transporte muy diversificados, y con la capacidad de reciclar y volver a utilizar buena parte de los productos”. Disponemos de la tecnología, pero ¿seremos capaces de utilizarla rápidamente antes de que se quiebren los sistemas sociales?, plantea Brown.



La primera medida es huir de la espiral demoledora en que se halla inmersa la economía occidental, en la que los Estados-nación, debilitados por haber transferido no sólo medios al sector privado sino también responsabilidades políticas, se ven tan acosados por los “mercados” que, salvo raras excepciones, pierden la oportunidad de proporcionar incentivos para el crecimiento. Y las mafias de calificación puntúan con notoria arbitrariedad las economías de los distintos países en favor de aquellos a quienes sirven.

¡Perfecto “círculo vicioso”!. Los grandes capitales, procedentes en no pocas ocasiones de las armas, de los carburantes, de la droga y de la deslocalización excesiva siguen aumentando al tiempo que Occidente y un considerable porcentaje de la humanidad se precipitan al abismo.

Hay que superar esta situación antes de que se alcancen puntos de no retorno. Hay que hacer lo inesperado. Sé, por experiencia que, en determinados momentos, es de única solución.

E) La transición medioambiental.

*Es imprescindible
la refundación de
unas Naciones
Unidas con una
Asamblea
General que
refleje a todos los
pueblos sin
excepción*

En su artículo titulado “Cambiar la gobernanza mundial para salvar la Tierra”, Stephen Leahy (2012) alerta sobre las implicaciones que tendría sobre la habitabilidad del planeta seguir difiriendo la atención que la sostenibilidad de la vida requiere. “La Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20, que se realizará en el mes de junio de 2012, debe ser el momento histórico en que todas se unan y encuentren vías para asegurar la propia supervivencia de la humanidad”. En estos 20 años se han producido transformaciones de hondo calado en la humanidad, en especial las que se refieren a la participación y movilización popular, que en muy pocos años producirán una inflexión sin precedentes en las actuales tendencias, dominadas por la inercia. Los intereses a corto plazo no pueden seguir desviando la atención de los grandes retos globales.

También Maurice Strong (2009), con la autoridad de haber sido Secretario General de las Conferencias de Naciones Unidas de 1972 y 1992 sobre medioambiente humano, ha puesto de manifiesto que tanto la crisis económica como la del cambio climático tienen sus raíces en la insostenibilidad del actual sistema económico. “No podemos esperar a resolver la crisis económica para aplicarnos después a la ecológica. Sería una auténtica locura”. Deben reducirse drásticamente las emisiones, responsables en buena medida del peligro que se cierne sobre la calidad de vida en su conjunto. “Somos la primera generación en la historia que tenemos la capacidad y la responsabilidad de determinar el futuro de la vida sobre la Tierra”.

La reducción del consumo de carburantes es esencial y todas las alternativas deben juzgarse por su “eficiencia” ecológica y no por su coste y rendimiento económico (Mayor Zaragoza, 2010).

Acciones urgentes

- *Asamblea General Extraordinaria en las Naciones Unidas* para designar unánimemente a un representante como único interlocutor para ahondar, con la autoridad que le conferiría ser portavoz del mundo entero, los problemas más acuciantes del momento (Siria, Irán, Somalia, etc.)
- *Desarme*. No habrá recuperación sin disminuir la “economía de guerra”. Está claro que no puede pagarse al mismo tiempo la preparación para la guerra y para la paz. Como ha hecho recientemente el Presidente Obama en los Estados Unidos, reduciendo en un tercio los presentes gastos militares y de armamento, la Unión Europea deberá proceder con urgencia a establecer autónomamente su seguridad y a disminuir drásticamente los gastos de defensa.
- *La Conferencia de Río+20* deberá promover una gran movilización tanto presencial como virtual en favor de la puesta en práctica de las acciones más urgentes de la *Agenda 21*, según se especifique al término de esta conferencia.
- *Coordinación por las Naciones Unidas* de la actuación de los efectivos humanos y técnicos para reducir el impacto de las catástrofes naturales o provocadas (Mayor Zaragoza, 2008b).
- *Renta Básica* atribuida inicialmente a los más menesterosos.⁴
- Fuentes alternativas de financiación (Manford, 2001) y (Ubuntu, 2008)⁵. En primer lugar, tasas sobre transacciones financieras, para poder contribuir a nivelar asimetrías sociales y atender las grandes prioridades enunciadas. Es imprescindible la refundación de unas Naciones Unidas con una Asamblea General que refleje a todos los pueblos sin excepción. Según Ignacio Ramonet (2011), con un modesto impuesto del 0,1% sobre los intercambios de acciones en Bolsa y sobre los mercados de divisas, la UE obtendría cada año entre 30 y 50.000 millones de euros. En Europa, el Reino Unido se ha opuesto al Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF) al igual que Irlanda y Chipre, paraísos fiscales. Para defender a la euro-zona es muy conveniente, y tanto Francia como Alemania están de acuerdo (*The Economist*, 1 octubre 2011).

⁴ En tiempos de crisis, soluciones para la gente. Manifiesto del Grupo Renta Básica. Objetivos del Milenio. Año 2011.

⁵ Ubuntu, Impuesto global sobre las transacciones de divisas como fuente de financiación para el desarrollo (ITF), 23.09.2008

Ayudar a la plena emancipación de África, tan sometida y explotada, cuya extraordinaria aportación cultural y de sabiduría y tolerancia merecen una particular atención

- En segundo lugar, los fondos procedentes de los derechos de propiedad intelectual en las obras devenidas de “dominio público”, que actualmente no benefician a los autores y sus herederos, pudiendo pasar a formar parte de recursos destinados a la promoción cultural y artística.
- *Desaparición de los paraísos fiscales*: sólo una medida tomada por el conjunto de los países podría terminar con esta vergüenza colectiva que propicia la corrupción, la insolidaridad y los tráficós delictivos. El G-20 prometió adoptar esta importantísima decisión en el momento de propiciar el “rescate” de las instituciones financieras en zozobra. Sólo una Resolución firme y avalada por la voluntad política de los países más poderosos permitiría su puesta en práctica por las Naciones Unidas.
- *Incentivos para trabajo y desempleo*: emisión de los fondos necesarios –como ha hecho recientemente el Presidente Obama en los Estados Unidos– para incentivar la creación de empleo y el trabajo autónomo y en las empresas (especialmente en las Pymes), así como para la realización de grandes obras públicas (relacionadas con las grandes prioridades).
- *Reactivar la cooperación internacional*, evitando la explotación de los recursos naturales por grandes empresas multinacionales que actúan sin observar las normas establecidas.
- *Iniciar la reactivación de I+D+i*, así como facilitar las actividades de asesoramiento científico y prospectivo, tanto para parlamentarios como gobernantes, para tratar cuestiones cuya decisión política implica un conocimiento transdisciplinario.
- *Regulación de los flujos financieros y actividades económicas*, con el fin de reducir primero y eliminar después la especulación, especialmente a través de las “máquinas instruidas”.
- *Eliminación de la impunidad actual* en los delitos de toda índole a escala internacional, especialmente los relacionados con tráficós de personas, armas y drogas. La despenalización del consumo de drogas y su drástico abaratamiento, acompañado de campañas educativas y publicitarias que pusieran de manifiesto el grave riesgo de su consumo, lograrían que comenzara el principio del fin de uno de los más siniestros desafíos actuales. Está claro que el precio carece de efecto disuasorio y que este gran problema social debe abordarse –como el alcohol y el tabaco– con un enfoque sanitario.

A continuación se iniciarían los procesos conducentes a:

- *Refundación del Sistema de las Naciones Unidas* con una Asamblea General que refleje a “los pueblos” y que conste, en consecuencia, de un 50% de Estados y de un 50% de instituciones y representantes elegidos de la sociedad civil.

Al actual Consejo de Seguridad Territorial se añadiría un Consejo de Seguridad Socio-Económico y un Consejo de Seguridad Medioambiental (Mayor Zaragoza, 2012b).

- *Justicia a escala mundial*: la Corte Internacional de Justicia así como cuantos otros Tribunales existentes o a constituir fueran necesarios, para asegurar el funcionamiento ágil y eficaz en el cumplimiento del Derecho Internacional.
- *Desarme nuclear*: es imperativo que se termine de una vez por todas con esta espada de Damocles atentando contra el futuro de la humanidad en su conjunto. Y es intolerable que la larga sombra de los mercados y el “entretenimiento” de la sociedad oculten esta amenaza y la del cambio climático.
- *Dotaciones para defensa y gastos militares*: regulación a escala mundial de los recursos disponibles para garantizar la seguridad y evitar las onerosas inversiones que estimulan y procuran los colosales consorcios del material bélico.
- *Alianzas y acuerdos para potenciar los mecanismos de defensa* al tiempo que, con la coordinación, se eviten duplicidades de altísimo coste.
- *Promover las asociaciones regionales*, tales como —además de los Estados Unidos y la Federación Rusa— la Unión Europea, la CELAC, EUA, etc.

Ayudar particularmente a la plena emancipación de África, tan sometida y explotada, cuya extraordinaria aportación cultural y de sabiduría y tolerancia merecen ahora una particular atención. Procurar la adecuada articulación geoestratégica a escala mundial, teniendo particularmente en cuenta a la India, el gran país democrático que va desplegando su inmenso potencial y, sobre todo, a China, el gigantesco país comunista-capitalista, al que la codicia de algunos países industrializados ha convertido en “fábrica del mundo”, experimentando seguramente una deslocalización productiva menguante con una innovación propia creciente.

- *Medio urbano y medio rural*. Favorecer los re-asentamientos rurales, ahora más factibles por el trabajo a distancia gracias a las TIC, el trabajo autónomo, y la agricultura y energía parcialmente locales.

- *Promover las redes científicas, artísticas e intelectuales* que permitan solucionar muchos problemas, reuniendo esfuerzos, conocimientos y experiencias en todo el mundo. Esta “alianza” del saber” podría alcanzar una importancia crucial en las próximas décadas (Mayor Zaragoza, 2008c).
- *Potenciar la acción, progresivamente generalizada del “poder ciudadano”*, cuyo importantísimo papel en la consolidación democrática y en el relieve a la sociedad civil he tenido ocasión de tratar extensamente (Mayor Zaragoza, 2009 y 2010).

A modo de conclusión

Todas estas “respuestas” permitirían la gran transición de la fuerza a la palabra, a la democracia genuina, a la expresión irrestricta de la opinión ciudadana, a una cultura de paz. Paz con uno mismo, con el entorno, en las aulas y en la calle. Paz en el mundo con unas condiciones suficientes para la vida digna de todos los habitantes de la Tierra, todos distintos hasta el límite de la unicidad, todos unidos por unos valores universales.

El futuro no es inexorable. Podemos inventarlo. La facultad creadora de la especie humana es nuestra esperanza.

Por fin, “Nosotros, los pueblos...”, dueños de su destino.

Por fin, la mujer en el estrado.

Por fin, el poder ciudadano.

Por fin, un “nuevo comienzo” en el horizonte personal y colectivo⁶.

Referencias bibliográficas

Brown, Lester R. (2009), “Throwing out the throwaway economy”, *Earth Policy News*, 20 agosto.

Daar, Abdallah y Peter Singer (2011), *El mayor de todos los desafíos*, Canada: Sarah Scots.

Estefanía Joaquín (2009), “El siglo más largo”, *El País*, 29 octubre.

Habermas, Jürgen (2011), “La democracia está en juego” en *Le Monde*, Paris, 27 de noviembre.

Kennedy, Paul. “¿Hemos entrado en una nueva era?”, *El País*, 3 de noviembre.

Leahy, Stephen (2012), “Cambiar la gobernanza mundial para salvar la Tierra”, en *IPS/Other News*, 12 enero.

⁶ Poema de Federico Mayor Zaragoza

Manford, Nolte (2011), "Mundializar la solidaridad", en *Derechos Humanos*, Bilbao: Deusto Digital.

Mayor Zaragoza, Federico (2007) "Un mundo de cambio: el diálogo necesario", en Mesa, Manuela (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario CEIPAZ, 2007-2008. Madrid: Icaria, Fundación Cultura de Paz.

Mayor Zaragoza, Federico (2008a), La gestión del agua, mas allá de los países, Zaragoza: Exposición internacional, Expoagua Zaragoza.

Mayor Zaragoza, Federico (2008b), "Normas Internacionales para la reducción del impacto de las catástrofes naturales" Ponencias de las Jornadas Internacionales sobre catástrofes naturales, Conferencia inaugural, 8-9 de octubre en *Cuadernos de la Fundación Mapfre*, 126".

Mayor Zaragoza, Federico (2008c), "La verdad más incómoda todavía: la gente", Mesa, Manuela (coord), *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ, 2008-2009. Madrid: Icaria, Fundación Cultura de Paz

Mayor Zaragoza, Federico (2009) "Una gran crisis, una gran oportunidad", en Mesa, Manuela (Coord), *Crisis y cambio en la sociedad global*, Anuario CEIPAZ, 2009-2010. Madrid: Icaria, Fundación Cultura de Paz.

Mayor Zaragoza, Federico (2010), "Monografía sobre el mercado de emisiones de carbono", *Política Exterior*, noviembre.

Mayor, Federico (2011) "A la búsqueda de alternativas ante la crisis mundial, en Mesa, Manuela (coord), *El mundo a la deriva: crisis y pugnas del poder*. Anuario Ceipaz 2011 – 2012, Madrid: CEIPAZ- Fundación Cultura de Paz.

Mayor Zaragoza, Federico (2012a) "Evolución o Revolución" en *Público*, 12 de febrero.

Mayor Zaragoza, Federico (2012b) "La urgencia del multilateralismo democrático", en *El País*, 17 de marzo.

Monleón, José (2011), *Evolución pendiente*, Madrid: Clave Intelectual.

Montero Soler, Alberto (2011), "Cuando la democracia entra por la puerta, el mercado salta por la ventana" en *Rebelión*, 2.11.2011

Ramonet, Ignacio (2011), "Generación sin futuro", *Other News*, 27 de septiembre.

Stighitz, Joseph (2012), "Los peligros de 2012", *Other News*, 6 de febrero.

Strong, Maurice (2009), "Human existence is at a real and imminent risk", *Other News*, 20 de noviembre.

Tamayo, Juan José (2011). "Otra democracia es posible", *Escuela*, 13.11.2011

Zakaria, Farceed (2009), en *Newsweek*, agosto.



Gobernanza, multilateralismo y ciudadanía global: la sociedad civil y los desafíos mundiales

Manuela Mesa

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



Cuando el 15 de mayo de 2011, un grupo de jóvenes acamparon en la puerta del sol, nadie imaginaba que esta acción fuera a ser el inicio de un movimiento que se iba a extender por distintas ciudades del mundo, para convertirse en una protesta global y pacífica, que alcanzaría su punto álgido el 15 de Octubre. Miles de personas indignadas con las elites financieras y políticas en general, se movilizaron bajo el lema “Unidos por un cambio global” en todo el mundo.

La primavera árabe, los indignados de Madrid, Ocupa Wall Street, entre otros, han sido movimientos que tienen muchas diferencias entre sí, pero que comparten su crítica al modelo capitalista actual que excluye del bienestar a un número cada vez mayor de personas. Es un intento por construir una democracia “real” que supere los modelos políticos actuales, atrapados en las lógicas partidistas, cada vez más alejados de las necesidades de los ciudadanos/as; y en el caso del mundo árabe ha tenido como objetivo pasar de la dictadura a la construcción de un proceso democrático que se ha logrado poner en marcha en Túnez y Egipto.

La búsqueda de alternativas al modelo neoliberal no es un fenómeno nuevo sino ha sido un eje que ha articulado el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil organizada desde hace décadas. La preocupación cada vez mayor por parte de las organizaciones sociales por los problemas de carácter global, relacionados con la pobreza, los derechos humanos, la justicia o la sostenibilidad ambiental ha ido conformando una emergente sociedad civil global que ha tratado de formular propuestas a escala local, regional, y global. Y esto las ha convertido en un actor relevante en el sistema internacional.

La búsqueda de alternativas al modelo neoliberal ha sido un eje que ha articulado el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil

En un momento de cambio de ciclo, de grandes desafíos calificados por algunos como una crisis sistémica o un cambio de época, estos movimientos coexisten con otros de corte racista, xenófobo y de carácter autoritario. Son movimientos que buscan protegerse de los efectos de la globalización, regresando a lo nacional y a las identidades excluyentes, que sólo otorgan derechos a los autóctonos y justifican la discriminación por motivos de lugar de nacimiento, o de etnia, entre otras razones.

En este artículo nos centraremos en aquellas organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la justicia global o en construir en palabras de Leonardo Boff (2001) “una ética planetaria”, en la que se comparten ideas y valores globales relacionados con los derechos humanos, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la equidad de género. Analizaremos su papel y propuestas en el proceso de conformación de un nuevo multilateralismo necesario para la gobernanza global, desde los valores de justicia y equidad.

Gobernanza global: hacia un “nuevo multilateralismo”

El sistema mundial está cada vez más globalizado y regionalizado. Las fronteras entre los asuntos locales y globales son cada vez más difusas. Se ha producido una expansión de las interdependencias y flujos sociales, políticos y económicos que trascienden las fronteras estatales, regionales y continentales. Un acontecimiento global pue-

de ocasionar un profundo impacto en entornos locales, aunque estén distantes entre sí, y al mismo tiempo, acciones locales pueden tener enormes consecuencias globales. Aunque ese tipo de influencias siempre han existido, lo que es decididamente nuevo es la intensidad, la rapidez e impacto de la transnacionalización, de las interacciones políticas, económicas y sociales, incluyendo la creciente influencia de los medios de comunicación global en las percepciones y la experiencia vital de la humanidad.

Todo ello conforma un nuevo espacio económico, político, social y cultural en el que lo local y lo global están cada vez más relacionados. En ese espacio surgen nuevas oportunidades de desarrollo — acceso a capitales, mercados o tecnologías, contacto entre sociedades y culturas—, pero también nuevas problemáticas relacionadas con el medio ambiente, las finanzas, el desarrollo, las migraciones que son cada vez más globales y que provocan el aumento de la pobreza y la desigualdad, la destrucción del medio ambiente, o la aparición de redes ilícitas, que se lucran a partir del narcotráfico, el tráfico de personas y de armas. Todo esto genera y agrava los riesgos globales, que por su naturaleza transnacional, ya no pueden ser gestionados en solitario por cada Estado, según el “modelo westfaliano” basado en Estados soberanos, dado que se carecen de los mecanismos para hacerles frente.

Aunque los gobiernos son las máximas autoridades en el plano nacional, su poder se ha reducido significativamente. Las nuevas geografías del poder muestran como la globalización económica ha desplazado y ha “desnacionalizado” el poder de los gobiernos, trasladándolo al ámbito transnacional (Sassen, 2001). Muchas de las decisiones que afectan a la población de un país se adoptan en foros internacionales sobre los que los gobiernos no tienen un control directo, o bien carecen de regulación por completo. Esta situación erosiona la soberanía de los Estados. Como afirma David Held (2005) “los pactos sociales nacionales son insuficientes para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado”. Parece necesaria una redefinición del Estado y de la soberanía, lo que Ulrich Beck llama el “Estado transnacional cooperativo”, para que la acción estatal se complemente con nuevas reglas e instituciones de gobernanza supranacional. Con ello, se establecerían los mecanismos adecuados para dar respuesta a la demanda creciente de “bienes públicos globales” —seguridad, protección del medio ambiente, protección social y reglas laborales, normas comerciales y financieras y seguridad jurídica más allá de las fronteras— y evitar el impacto negativo derivado de la globalización (Kaul et al: 2001).

Dado que los procesos de globalización afectan a todos los países y sociedades, su gobernanza democrática debería constituir una tarea

El actual sistema multilateral se caracteriza por un mercado déficit democrático, con asimetrías de poder y riqueza que se reflejan en las estructuras de los organismos internacionales

prioritaria. El actual sistema multilateral se caracteriza por un marcado déficit democrático, con asimetrías de poder y riqueza que se reflejan a menudo en las estructuras y en los espacios de toma de decisiones de los organismos internacionales. Este es el caso, de las organizaciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) cuyas reglas formales consagran una desigual e inequitativa distribución del poder de voto en sus órganos de gobierno (Sanahuja, 2005). Naciones Unidas, es una institución intergubernamental, con una capacidad muy limitada para adoptar decisiones globales, dado que está sujeta a las posiciones de los gobiernos, que con frecuencia bloquean la toma de decisiones y carece de mecanismos adecuados para participación de las organizaciones de la sociedad civil (la participación en el ECOSOC y la fórmula arria es insuficiente¹). Además, desde su creación después de la Segunda Guerra Mundial, no se ha logrado introducir reformas en la institución, a pesar de los numerosos esfuerzos por lograr una representación más adecuada de los países que la integran y en acabar con el derecho de veto, que ostentan los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y que ha supuesto un verdadero obstáculo en la resolución de algunos de los conflictos internacionales y en la propia reforma de la institución. La gobernanza mundial de las finanzas, el medio ambiente y de la seguridad enfrentan problemas de capacidad y de responsabilidad. De capacidad, por la fragmentación institucional y la competencia entre los Estados y la carencia de los recursos institucionales necesarios por parte de las instituciones multilaterales para hacer frente a los problemas políticos globales. Y problemas de responsabilidad relacionados con el déficit de rendición de cuentas e inclusión que padece el sistema de gobernanza global. Como plantea Held: Los Estados menos poderosos económicamente y, por lo tanto, sus habitantes están marginados o excluidos por completo de la toma de decisiones. (...). Los riesgos globales pueden ser mayores para aquellos que han tenido poco o nada que ver con la generación de estos problemas” (Held, 2010: 180).

Por lo tanto, no hay instituciones que aseguren una cooperación eficaz en torno a metas comunes relacionadas con la vigencia de los derechos humanos, el respeto a la diversidad y la lucha contra la pobreza y la exclusión. Esta situación requiere impulsar “un nuevo sistema multilateral” que asegure la gobernanza democrática de la globalización en un mundo de múltiples actores y que garantice la adecuada provisión de los bienes públicos globales. Este nuevo multilateralismo cada vez más necesario se debería sustentar en los siguientes elementos:

En primer lugar, debería tener en cuenta la existencia de varios niveles de gobierno, lo que se ha denominado la “gobernanza multinivel”

¹ Ver Mesa (2011a)

(multilevel governance) para gestionar adecuadamente las diversas problemáticas asociadas a la globalización, según el nivel local, regional, estatal y supranacional. Se trata de ofrecer respuestas adecuadas desde el nivel que resulte más eficaz e igualmente más próximo a la ciudadanía.

En segundo lugar, la articulación de nuevos espacios de participación y el reconocimiento de la existencia de distintas comunidades políticas superpuestas, asentadas sobre ciudadanía múltiple que afectan al contenido de derechos inherentes al desarrollo y a la paz.

Y en tercer lugar, el reconocimiento y la adecuada canalización de la voz de los actores no estatales, como las ONG y la sociedad civil organizada, cuya participación resulta crucial en el marco de la globalización.

En resumen, es necesario promover un “nuevo multilateralismo” asentado sobre una base democrática, en un espacio político global que de respuestas a los riesgos globales.

Multilateralismo y sociedad civil global

La intensificación de los procesos de globalización también ha generado una incipiente sociedad civil global, cada vez más relevante y con mayor capacidad para influir con sus propuestas en la configuración de la gobernanza global. Se está pasando de un modelo de organización que aglutina a los ciudadanos en base al territorio y a los problemas que se producen en el mismo, a un modelo de organización en el que los ciudadanos se agrupan en torno a una comunidad de intereses, valores, e identidades que van más allá del territorio, y por lo tanto pueden tener carácter global y local o ambos al mismo tiempo. De ahí que a veces se les denomine “glocales”.

Bajo el concepto de sociedad civil se incluye un conjunto de organizaciones, entidades, grupos que trabajan a nivel local y global y cuya composición varía de un país a otro, con estructuras, presupuestos, formas organizativas y misiones distintas. Siguiendo a Mary Kaldor, tiene que ver con la forma cambiante en la que en cada momento se han negociado los contratos sociales o acuerdos entre el individuo y los centros de autoridad política y económica en el plano nacional y/o global (Kaldor 2005: 107). Su característica principal es que actúan de forma independiente al Estado y a las estructuras de los partidos políticos. Pueden ser grupos religiosos, de estudiantes, sindicatos, ONG, grupos de mujeres, organizaciones vecinales, entre otros. La diversidad de situaciones y de grupos que se incluyen bajo el concepto de sociedad civil hace necesario que se defina con claridad,

Las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en actores decisivos para los objetivos internacionales de desarrollo humano y lucha contra la pobreza

que papel pueden jugar cada uno de ellos, en función de su contexto. Mary Kaldor y la Unidad de Gobernabilidad de la London School of Economics² han analizado este proceso y publica un anuario desde 2001, que da cuenta de las principales tendencias de la sociedad civil global. (Kaldor, 2003a; Kaldor 2003b; Kaldor, 2011).

Las organizaciones de la sociedad civil se muestran cada vez más activas en la búsqueda de respuestas a los problemas globales y se han convertido en actores decisivos para los objetivos internacionales de desarrollo humano y sostenible y lucha contra la pobreza y las desigualdades, el cambio climático, las crisis alimentaria, la crisis energética, entre otros. Se trata de una ciudadanía cada vez más consciente de la necesidad de la gestión colectiva de los problemas comunes de carácter global. Esto ha tenido como consecuencia, la inclusión dentro de su agenda de estas cuestiones globales, entendiéndolas no sólo como un derecho, sino también como una responsabilidad que se puede ejercer en los ámbitos local, nacional, regional e internacional. Y todo esto ha contribuido así a conformar progresivamente la noción de ciudadanía global. Se trata de “la globalización desde abajo” en palabras de Richard Falk, en el que los movimientos sociales se organizan en torno a una agenda local y global al mismo tiempo. Esta noción implica que cada vez más personas a lo ancho del planeta asumen que comparten un futuro colectivo y adoptan una conciencia planetaria; ésta significa estar comprometido en lo local y global al mismo tiempo. Las cuestiones globales se han convertido en parte de las experiencias locales del día a día.

Pero junto con estos movimientos sociales, comprometidos con la justicia global, también han emergido en estos años grupos de carácter conservador, xenófobos y racistas, que reivindican el retorno a lo nacional, la recuperación de una identidad localista y el rechazo al multiculturalismo. Esto se observó con el crecimiento de los partidos de ultraderecha por toda Europa o el auge de grupos políticos ultraconservadores en Estados Unidos, como el Tea-Party. Todos ellos reivindican en su programa los elementos más tradicionales de la nación, marcados por el miedo y el odio a lo diferente, a los inmigrantes, que se nutren de la pérdida de confianza en las instituciones democráticas del Estado (a las que se acusa no sólo de no poder, sino de no querer solucionar los graves problemas de los ciudadanos). Existen partidos de extrema derecha en Austria, en Francia, en Dinamarca, en Eslovaquia, en Polonia, entre otros. Ni siquiera los países nórdicos han quedado fuera de esa lógica. El surgimiento de partidos de extrema derecha como “los Auténticos Finlandeses”, o la reciente matanza de jóvenes socialdemócratas en Noruega durante el verano de 2011 a manos de un militante del partido de la ultrade-

² Consultar: <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/CSHS/Home.aspx>

recha, son una expresión de esta realidad. Estas formaciones políticas mezclan hábilmente en su lenguaje, la defensa de lo local y la desconfianza o el rechazo hacia lo exterior y recogen el voto del miedo, del desconcierto y de la inseguridad.

En este artículo nos centraremos en aquellas organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la justicia global y el papel que juegan como actor cada vez más relevante en el sistema internacional. Abordaremos algunas de sus características como la capacidad para realizar propuestas de “abajo a arriba” de manera rápida y efectiva, trabajando en red, aprovechando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para diseñar campañas de alcance global. Este ha sido un proceso que se ha ido gestando, como veremos, a lo largo de estos años.

La internacionalización de las organizaciones sociales

La internacionalización del trabajo de las ONG y de las organizaciones de la sociedad civil y su presencia en los foros internacionales ha ido adquiriendo cada vez más importancia. Uno de los momentos importantes, que marcaron un punto de inflexión en la globalización de los movimientos sociales, fue en Seattle, en noviembre de 1999 en el que se registraron fuertes movilizaciones ante el Encuentro Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, denunciando el impacto de las políticas neoliberales que condenaban a la pobreza a miles de personas. En palabras de Neera Chandhoke: “fue una protesta masiva en la que estuvieron presentes 700 organizaciones sociales y 40.000 estudiantes, trabajadores, grupos religiosos e incluso representantes de los negocios y las finanzas”. (Chandhoke, 2002: 40).

Luego vinieron las manifestaciones ante la cumbre del G-8 en Génova, que fueron seguidas por movilizaciones en distintos lugares del mundo, como Québec, Praga, Copenhague. Como explica Esther Vivas y Josep María Antentas de la Universidad de Barcelona (2011): “Estas movilizaciones (..) capturaron el imaginario de millones de personas y de múltiples movimientos y luchas sociales de todo el planeta, que se sintieron identificados con el mensaje de crítica radical a la globalización capitalista de unas protestas que vivieron como propias”.

En 2001 se celebró en Porto Alegre el primer Foro Social Mundial, donde se acuñó la consigna “otro mundo es posible” que fue acogida por la mayoría de movimientos sociales que luchaban por la justicia global. El Foro pretendía ser un espacio alternativo al Foro Económico de Davos y superó todas las expectativas, con una participación de 4.000 delegados de 120 países y unos 15.000 inscritos

Se ha conformado una sociedad civil global capaz de tener voz y de influir en la configuración de estructuras para la gobernanza global

libres. En el 2002 participaron 4.900 organizaciones y se inscribieron unas 15.000 personas. El Foro abordó una gran diversidad de cuestiones de manera abierta y pluralista y se concibió como un espacio de construcción de alternativas en un marco de solidaridad. Aunque los medios definieron este movimiento como antiglobalización, lo cierto es que ellos se autodenominaron movimiento altermundialista o por la justicia global, que reflejaba mejor las aspiraciones del mismo (Díaz Salazar, 2002). El Foro Social Mundial, ha sido clave en la conformación de una sociedad civil global, capaz de movilizar a miles de personas en torno a la búsqueda de alternativas al modelo neoliberal y ha creado un espacio de convergencia entre la diversidad y riqueza de los movimientos sociales³.

También en este periodo las grandes conferencias de Naciones Unidas realizadas en la década de los noventa sobre: Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Derechos Humanos (1993), Población (1994), Mujer y Desarrollo y Desarrollo Social (1995), entre otras, fueron capaces de movilizar y articular un número importante de organizaciones en el plano internacional, que definieron una agenda común, con propuestas conjuntas para tratar de influir y de hacer escuchar su voz, en estas conferencias u organizando conferencias paralelas. En algunas de estas conferencias paralelas se logró reunir a más de 40.000 personas, lo que muestra el extraordinario peso adquirieron estos encuentros. Además de las conferencias, se trató de influir en los procesos de formulación de Tratados, para prohibir las minas antipersona, o para abordar la problemática de los niños soldados, entre otros. Cada vez más, se ha constatado una confluencia de movimientos que han sabido combinar las cuestiones globales, con las cuestiones locales.

Una parte de las organizaciones han trabajado dentro de las estructuras existentes, aprovechando las oportunidades que se plantean en el ámbito de la construcción de la paz y del desarrollo, pero con una agenda cada vez más global, que articula a organizaciones sociales del Norte y del Sur y con un ámbito de acción local y global al mismo tiempo. También, otra parte de este movimiento se ha definido abiertamente como anticapitalista o antisistema, como movimiento contra la globalización neoliberal, o por la justicia global (Díaz-Salazar, 2002) y ha situado su acción en un marco de transformación radical de las estructuras existentes. Ambos movimientos son complementarios y juegan un papel relevante en la conformación de una sociedad civil global capaz de tener voz y de influir en la configuración de estructuras para la gobernanza global.

³ En los últimos años este movimiento ha ido perdiendo fuerza, al diferirse su celebración cada dos años y al disgregarse en foros temáticos y geográficos se ha diluido la fuerza y su presencia global. Es necesario repensar el proceso del Foro Social Mundial, en el nuevo contexto de emergencia de un nuevos movimientos de protesta social indignada y que fluyen por caminos cercanos pero diferentes.

Durante 2011, dos acontecimientos significativos en este proceso de construcción de la ciudadanía global han revitalizado el movimiento y han aumentado su fuerza: por una parte la aparición de la Primavera Árabe en Túnez y posteriormente en Egipto, con un fuerte impacto en la región, con fuertes movilizaciones de la ciudadanía que exige más democracia y el fin de los regímenes autoritarios; y por otra el surgimiento del movimiento 15-M, convertido después en 15-O, o la *World Revolution*. En ambos casos las redes sociales y las nuevas tecnologías permitieron que las movilizaciones fueran difundidas en tiempo real y a escala global.

La Primavera Árabe ha mostrado la capacidad de la sociedad civil no sólo para acabar con un régimen totalitario, sino también para sentar las bases de una democracia. Ha sido la culminación de un largo periodo de luchas sociales como consecuencia del impacto de las políticas neoliberales, que provocaron una fuerte polarización social, la generalización del paro, la extensión de la pobreza hasta un porcentaje elevadísimo de la población. Ha sido la juventud urbana y educada de estos países, con acceso a las nuevas tecnologías, la que ha sido protagonista de estas revoluciones, al ver frustradas sus expectativas de progreso. La Primavera Árabe ha permitido también romper con el imaginario colectivo occidental que mostraba a las sociedades árabes desde una visión reduccionista, como “fundamentalistas violentos” y para ofrecer una imagen más real, que muestra que las aspiraciones de los jóvenes árabes son las mismas que en otros lugares del mundo: tener trabajo, libertad y satisfacer las necesidades básicas, ligadas al acceso a la salud o a la educación. Así como tener acceso y las mismas oportunidades que los jóvenes de otras latitudes, con los que se comunican y comparten un imaginario colectivo común a partir de las redes sociales (Kaldor, 2011; Ossorio 2011; Ossorio, 2012).

Por otra, la crisis financiera internacional ha sacado a la calles a miles de personas que cuestionan que el coste de la crisis deba ser pagado por la ciudadanía, en lugar de por quienes la han provocado. Una ciudadanía que plantea la importancia de lograr una “democracia real” capaz de dar respuesta a sus necesidades. Se trata de movimientos que propugnan una radical reinención de la democracia a nivel global, con nuevas instituciones internacionales que regulen las cuestiones mundiales, así como una profundización de la democracia electoral y la expansión de formulas participativas en el plano nacional, regional o local. Buscan impulsar la creación de marcos institucionales y normativos que aseguren los principios de representación y equilibrio de poderes inherentes a la democracia.

En ocasiones las demandas de democracia real, reclamadas por el movimiento 15-O han sido percibidas como una amenaza a la democracia parlamentaria y al sistema democrático en su conjunto. Sin

*Nunca hasta la
fecha había
habido una
confluencia de
iniciativas
ciudadanas tan
global-local
exigiendo el fin
del poder de los
mercados sobre
la política*

embargo, parece no haber duda de que la exigencia de superar las lógicas de poder de los partidos y una mayor atención a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas, no sólo es legítima, sino que fortalece el propio sistema democrático. Las propuestas de establecimiento de listas abiertas por parte de los partidos, un mayor compromiso para cumplir los programas electorales, así como la incorporación de nuevas formas de participación ciudadana, pueden contribuir a aumentar la calidad de la democracia. Y esto no sólo en el ámbito nacional, y local sino también en el ámbito internacional, en el que se propone un sistema multilateral que asegure la gobernanza democrática de la globalización.

Este movimiento se ha internacionalizado y ha encontrado sus formas de expresión propias, en cada lugar — Madrid, Londres, Nueva York o Tel Aviv— pero compartiendo un planteamiento común, en el análisis sobre la crisis financiera y en sus consecuencias sobre la sociedad, que no sólo se la empobrece sino que al mismo tiempo ve como se recortan sus derechos. Y simultáneamente conectándolo con lo local y lo concreto, extendiendo el movimiento a los espacios públicos, a las plazas, a los barrios y desarrollando iniciativas novedosas e imaginativas, que han logrado la adhesión de la ciudadanía y han supuesto un verdadero desafío para las autoridades políticas. Desde las manifestaciones contra la guerra de Irak, nunca hasta la fecha había habido una confluencia de iniciativas ciudadanas, tan global-local exigiendo el fin del poder de los mercados sobre la política. La propia magnitud de la crisis a escala global empuja a la internacionalización de la protesta social. El eslogan “unidos por el cambio global” expresa bien este nuevo “internacionalismo de la indignación” que emana del 15-O y cuyo reto es construir alternativas y salidas a la crisis financiera internacional.

Un último rasgo del movimiento 15-O ha sido su apuesta por la noviolencia, lo que le ha dado una gran legitimidad y le ha permitido contar con el apoyo de una gran parte de la ciudadanía, que se identifica con sus reivindicaciones y sus propuestas de democracia real. Esto ha sido entendido como una cuestión estratégica, como una forma de realizar las acciones de protesta de forma que tengan una mejor acogida por la sociedad y los medios de comunicación. De hecho, desde el inicio, el 15-M se ha denominado “pacífico” y las manifestaciones se han producido sin usar la violencia. Se han organizado muchas asambleas y seminarios formativos sobre la militarización de la sociedad, el ciclo económico-militar y la vinculación de la crisis con el gasto militar. También el 15-M ha incorporado como parte de su enfoque no violento, la utilización de metodologías horizontales, la toma de decisiones por consenso, el rechazo al lenguaje machista o los liderazgos impuestos. Aunque no surge como un movimiento antimilitarista, o pacifista (Calvo, 2011), la incorporación de la noviolencia en sus acciones, le han ayudado a obtener una

gran legitimidad y a lograr la adhesión de miles de personas por todo el país.

El apoyo masivo de la población ha evitado lo que ocurrió en el pasado, con los movimientos altermundialistas (Díaz Salazar, 2002) que sufrieron una feroz represión con un nivel de confrontación entre los manifestantes y el poder muy alto, culminando en el asesinato en Génova del joven Carlo Giuliani por un disparo de la policía. Paradójicamente, en esta ocasión incluso la revista *Time* ha elegido como protagonista de 2011 al “manifestante anónimo” aludiendo a estos jóvenes anónimos que han salido a la calle pacíficamente para echar abajo dictaduras, como en el caso Túnez, Egipto o Bahrein; o bien, los indignados que se manifestaron en la Puerta del Sol o en Wall Street, denunciando la avaricia de los banqueros o recordando que son el 99% de la población.

Las agendas de las organizaciones de la sociedad civil global

A lo largo de casi dos décadas, las organizaciones de la sociedad civil han tratado y tratan de influir en cuestiones vinculadas a la globalización y relacionadas con la pobreza y la desigualdad, el comercio de armas, la justicia internacional, el género y construcción de paz, y las cuestiones ambientales, entre otros. Nos vamos a detener en algunas de estas cuestiones que han sido relevantes y que han implicado un fuerte trabajo por parte de las organizaciones sociales.

Una de las primeras y más exitosas acciones tuvieron lugar en 1998, en París, donde organizaciones de todo el mundo se reunieron para oponerse a los fundamentos y efectos del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Se elaboró una carta firmada por una coalición de 565 grupos de 68 países en el que se exhortaba a suspender las negociaciones, que se estaban realizando desde hacía más de tres años sin contar con la participación social. Además, se organizaron acciones en múltiples países para denunciar el Acuerdo. Las organizaciones de la sociedad civil fueron capaces de mostrar en un lenguaje accesible las implicaciones de lo que se estaba discutiendo en términos medioambientales, de desarrollo, de derechos humanos y gobernabilidad democrática. De esta manera lograron pasar de un escenario exclusivo de técnicos y diplomáticos y lo ampliaron al público en general. Todo ello permitió una mayor transparencia y facilitó que países como Bélgica y Francia se retiraran del acuerdo, lo que fue considerado un éxito por parte de las organizaciones sociales (Marin, 2007: 282).

La lucha contra la pobreza ha sido otro de los ámbitos de acción prioritarios, desde que en el 2000, se declararon los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero tenía su precedente en el trabajo de las ONGD durante años anteriores en su lucha para reducir la desigual-

La introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras sería suficiente para recaudar una cantidad superior a los 30.000 millones de dólares

dad en el mundo con “El Llamamiento Mundial de Acción contra la Pobreza”⁴ es una alianza mundial, en la que participan millones de personas en más de cien países para lograr un avance significativo en la eliminación de la pobreza para 2015. La banda blanca ha sido el símbolo de la campaña que fue izada en el puente sobre la bahía de Sydney (Australia), la fuente de Trevi en Roma, la puerta de Brandenburgo en Berlín, o el árbol de algodón en Sierra Leona; y en los conciertos simultáneos en Londres, París, Roma, Berlín, Tokio, Filadelfia, Johannesburgo y Moscú que se realizaron en julio de 2005. Otras campañas y redes de iniciativas complementarias han sido aquellas centradas en la condonación de la deuda externa a partir de la campaña del Jubileo 2000.

El Impuesto en las Transacciones Financieras y contra los paraísos fiscales ha sido otra de las propuestas de carácter global, que ha aglutinado un número importantes de iniciativas y ha logrado un amplio grado de adhesión entre la opinión pública internacional. Es una de las propuestas que se ha realizado como un instrumento para la financiación del desarrollo y ha sido discutida recientemente en el marco de Naciones Unidas⁵. Esta campaña tiene sus precedentes en la Tasa Tobin propuesta en 1971, y desarrollada ampliamente en posteriores campañas llevadas a cabo, por ejemplo por ATTAC y que han tenido un largo recorrido pasando a formar parte de la agenda política internacional. Esta propuesta ha sido apoyada por el Parlamento Europeo, la Confederación Internacional de Sindicatos (ITUC-CIS) y existe un fuerte consenso sobre su viabilidad económica y técnica. Según diversos informes UBUNTU (2010), OXFAM (2012), los expertos calculan que la introducción de un impuesto de sólo 0,005% sobre las transacciones financieras sería suficiente para recaudar una cantidad superior a los 30.000 millones de dólares anuales. Estos supondrían una importante fuente de recursos que podrían ponerse a disposición del cumplimiento de los compromisos internacionales para el desarrollo y además sería una oportunidad para plantear la importancia de contar con recursos para financiar los bienes públicos globales y para impedir la especulación financiera y el blanqueo de capitales. Este tipo de medidas adquieren aún mayor relevancia, en un momento en el que los gobiernos están incumpliendo sus compromisos internacionales de lucha contra la pobreza reduciendo los presupuestos de Ayuda al Desarrollo, utilizando como argumento la crisis económica internacional.

También ha sido muy importante el trabajo en red de las organizaciones que están participando en la elaboración de un Tratado

⁴ Enlace a la Campaña Mundial www.whiteband.org
También enlaces a las campañas francesa (www.2005plusdexcuses.org), inglesa (www.makepovertyhistory.org), estadounidense (www.theonecampaign.org). La campaña española: <http://www.pobrezacero.org/>

⁵ En diciembre de 2011, del 5 al 19 de diciembre se celebró el 5º Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo

Internacional de Armas, para lograr un mayor control y regulación en el comercio de armas. Desde 1997, en el que una red de ONG con el apoyo de algunas personas que han recibido el Premio Nobel de la Paz iniciaron su campaña para lograr un control en la transferencia de armas, se han realizado numerosas iniciativas. En 2003, la campaña Armas bajo Control, hace un llamamiento para la obtención de un Tratado sobre el Comercio de Armas mundial (TCA) en más de 70 países de todo el mundo. Tres Estados apoyan inicialmente la creación de dicho Tratado: Camboya, Costa Rica y Mali. En 2006, se entrega al Secretario General de Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, la petición "Un millón de rostros", que incluye fotografías de un millón de personas de todo el mundo que exigen un Tratado sobre el Comercio de Armas. Y en diciembre de 2006, una abrumadora mayoría de Estados Miembro de Naciones Unidas (153) votan a favor del inicio de un proceso en Naciones Unidas encaminado a la instauración de un TCA. Las armas convencionales y munición son un factor que genera conflictos, perpetúan la pobreza y las violaciones de los derechos humanos. Una problemática que se acrecienta debido a una cada vez mayor globalización del comercio de armas: con componentes que llegan a todas las partes del mundo, y frecuentemente producidos y montados en diferentes países con un bajo nivel de control sobre los mismos. Las legislaciones nacionales para el control del comercio de armas han sido incapaces de adaptarse y responder a dichos cambios. Los organismos de control nacionales y regionales no son suficientes para evitar la transferencia irresponsable de armas y munición entre países. El Tratado deberá tener un alcance internacional y establecer una serie de criterios vinculantes con los que analizar las transferencias internacionales de armas para cada caso concreto, y con los que determinar cuándo debe prohibirse una transferencia de armas. La última conferencia de las Naciones Unidas para la negociación del Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas está fijada para junio de 2012 y una amplia red de organizaciones de todo el planeta están trabajando para que los Estados lo acepten y hagan posible⁶.

También, en los últimos años, gracias al impulso de la sociedad civil, se han producido avances importantes en el ámbito de la Justicia Universal.⁷ Por ejemplo, la intervención de la sociedad civil global en la negociación de la Corte Penal Internacional, entre 1995 y 1998, desarrolló propuestas alternativas, fortaleció la participación de los países del Sur, e hizo que el proceso negociador fuese mucho más transparente para los observadores interesados (Glasius, 2004). Y como ha destacado el *Anuario sobre la Sociedad Civil 2011: globalidad y ausencia de justicia* de la London School of Economics, se han producido extraordinarios avances en las demandas por parte de las

⁶ Más información en: www.controlarm.org

⁷ All, Pamela R. (2004), "Non-governmental Organizations and Conflict Prevention: Roles, Capabilities, Limitations" en Carment, David y Schnabel, Albrecht (2004), *Conflict Prevention, from Rhetoric to Reality: Opportunities and Innovation*, Volumen 2, Maryland, Lexington Books.

La utilización de las redes sociales ha permitido internacionalizar los movimientos de protesta, dándolos a conocer y difundiéndolos de manera amplia

organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito de la justicia, particularmente en lo que se refiere a la verdad, justicia y reparación, con un número creciente de alianzas internacionales para lograr poner fin a la impunidad y al olvido.

De igual modo, en las cuestiones sobre género y paz, se logró la aprobación de la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, que fue el resultado de muchos años de trabajo por parte de las organizaciones de la sociedad civil en torno al impacto de los conflictos armados en las mujeres, y sobre el papel activo que ellas jugaban en los procesos de negociación y de rehabilitación posbélica⁸. En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la entidad de la ONU para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Ha contado con el respaldo de los movimientos de mujeres en todo el mundo, que presionan para que las cuestiones de género estén presentes en la agenda internacional. Además, el Décimo Aniversario de la aprobación de la Resolución 1325 sirvió para hacer balance de los logros alcanzados y definir un conjunto de propuestas para avanzar en el reconocimiento de las mujeres en la construcción de la paz. Algunos gobiernos han elaborado un Plan de Acción para garantizar la aplicación de la Resolución y Naciones Unidas, a partir de ONU Mujeres ha definido un conjunto de indicadores que permitirán medir los logros y avances en este terreno (Mesa, 2010; Mesa 2011b).

Y las cuestiones ambientales, relacionadas con la sostenibilidad ambiental y el agotamiento de recursos, el cambio climático, la biodiversidad o el consumo responsable también movilizan a miles de personas. En 1992, como resultado de la Cumbre de la Tierra se adoptó el Convenio de Diversidad Biológica, que ha sido ratificado por 188 países y en que se establece la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, protegiendo el conocimiento tradicional, el folclore y los derechos de las comunidades de donde son tomados los recursos para patentar. Una de las cuestiones de más actualidad es la que se refiere al cambio climático, con tremendas dificultades para avanzar en el control de emisiones de carbono que son causantes del calentamiento global (Larios, 2009). En diciembre de 2010, líderes de todo el mundo se reunieron en México para avanzar en la lucha contra el cambio climático. Se estableció un Fondo Climático global que supone un primer paso, en lo relativo la reducción de emisiones, pero es considerado muy insuficiente por las organizaciones ambientales. En la próxima Cumbre de la Tierra Río+20, organizada por Naciones Unidas que se celebra del 20 al 22 de junio de 2012 se tratará de avanzar en algunos de estos ámbitos.

⁸ La página web Peace Women <http://www.peacewomen.org> recoge de manera exhaustiva las iniciativas y las organizaciones de mujeres de todo el mundo, tanto internacionales como locales que están trabajando para la promoción de la resolución 1325, además de proporcionar amplia documentación en torno a la resolución 1325 y su implementación y la traducción de la resolución a 100 idiomas, un gran número de ellos hablados en zonas afectadas por conflictos armados.

La ciudadanía global y las redes sociales

La conformación de la ciudadanía global se ha visto favorecida por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que han contribuido con éxito a propagar la información, a difundir convocatorias para movilizar de forma masiva a los ciudadanos/as. En escasos minutos se puede poner en funcionamiento una campaña, que puede llegar a millones de personas (Trejo, 2011). Esto ha permitido diseñar una agenda de acción internacional en torno a las problemáticas globales que afectan al conjunto de la población.

En el mundo árabe, las TIC, particularmente las redes sociales y los móviles, en combinación con la televisión *Al Yazira* jugaron un papel determinante como aceleradores y precipitadores de las movilizaciones de la Primavera Árabe (Barrero, 2012; Ossorio, 2011). Favorecieron el trabajo horizontal y en red y actuaron como espacios de politización, donde los jóvenes árabes compartieron sus aspiraciones de formar parte de un mundo más democrático y justo y permitieron conformar una conciencia política sobre los mecanismos de poder existentes y como desafiarlos. Su gran victoria ha sido la recuperación de la confianza en la capacidad colectiva para transformar el mundo. En algunos contextos como en Egipto y en Túnez, esto ha sido muy importante tras años de frustración social y de ausencia de perspectivas. Pero también ha tenido un efecto de contagio en otras zonas, Madrid, Londres, Washington o Tel Aviv, combinado reivindicaciones locales, con otras globales y compartiendo esa posibilidad de transformación, de intercambio, de sentirse parte del cambio, que han facilitado las nuevas tecnologías (Antentas y Vivas, 2012).

La utilización de las redes ha permitido internacionalizar los movimientos de protesta, dándolos a conocer y difundiéndolos de manera amplia. Y esto ha tenido como consecuencia, que las diferentes movilizaciones se han inspirado en las anteriores. Todas ellas comparten el eje de tomar los espacios públicos (tomemos la plaza), su carácter no violento. Así las manifestaciones en la plaza de Tahir, sirvieron de inspiración al movimiento 15-M y posteriormente al 15-O y otros movimientos similares que han surgido como "Ocupemos Wall Street". El movimiento de los indignados se extiende de España, a Israel, pasando por Nueva York y Washington y la India. Aunque los contextos de cada lugar son distintos y también las repercusiones; no es igual en un país democrático como España que en Estados represivos como fue en el caso de Egipto o Libia. Estos acontecimientos indican que se está conformando una conciencia global planetaria, que utiliza la red como espacio de reflexión y de movilización.

Las TIC han generado nuevas formas de movilizarse, aprovechando las oportunidades que ofrecen las redes sociales, que se han convertido en un potente instrumento de socialización política. Las redes

Las redes sociales han favorecido la creación de un sentido colectivo sobre las acciones que se han llevado a cabo para promover la democracia

sociales han modificado profundamente la manera como se construyen las relaciones entre los individuos y los grupos en la sociedad contemporánea. Permiten implicar a un número mayor de personas en las movilizaciones difundiendo las convocatorias, ofrecen información en tiempo real sobre lo que está ocurriendo, sin filtros ni manipulaciones. Aunque las redes sociales no crean revoluciones, sí han favorecido la creación de un sentido colectivo sobre las acciones que se han llevado a cabo para promover la democracia o para trasladar las demandas a los gobiernos.

Este es el caso de la puesta en práctica de campañas como las llevadas a cabo desde la red, por parte de organizaciones como *Avaaz*, cuyo significado es “voz” (The Economist, 2010). Es un movimiento político en la web que define su misión como: “cerrar la brecha entre el mundo que tenemos y el mundo que la mayor parte de la gente desea”. De manera ágil y rápida, *Avaaz* organiza campañas para abordar crisis importantes “allá donde ocurran”. Está comprometida con diversas causas relacionadas con las bombas racimo, el cambio climático, la corrupción, la matanza de ballenas o la pena de muerte. Tiene cerca de seis millones de miembros. Las acciones abarcan desde la incidencia política constante y tenaz, sobre un problema concreto al que se propone una solución determinada; hasta acciones más directas como proveer a los monjes birmanos de teléfonos satelitales para informar de su situación.

Actúan en lo local y en lo global y también realizan acciones directas en el ámbito local, como por ejemplo, protestas ante las embajadas iraníes por las sentencias de muerte a las mujeres acosadas de adulterio en Irán.

Su peculiaridad está en que permite aglutinar a personas y organizaciones muy distintas en torno a una causa común y actúan como un centro distribuidor (*hub*) de campañas e iniciativas ciudadanas. Es un buen ejemplo de lo que significa hoy en día ser ciudadano del mundo y vincularse a los problemas globales vinculados a la paz, el desarrollo o a la lucha de las mujeres por la igualdad⁹.

Por lo tanto, las TIC han sido claves en la conformación de esta ciudadanía global capaz de movilizarse y de generar cambios sociales y políticos, como los que se están produciendo en el momento actual.

⁹ Un análisis más detallado se puede encontrar en Barrero (2012).

A modo de conclusión

La intensificación de los procesos de globalización ha generado una incipiente sociedad civil global, cada vez más relevante y con mayor capacidad para influir con sus propuestas en la configuración de la gobernanza global en un momento de grandes desafíos.

Las organizaciones de la sociedad civil están contribuyendo a conformar lo que se ha llamado el “nuevo multilateralismo” que responde a la necesidad urgente de la gestión colectiva de problemas comunes de carácter global. Estas organizaciones se caracterizan por su capacidad para formular propuestas en numerosos ámbitos, por el desarrollo de formas de acción imaginativas e innovadoras, por el trabajo en red que le permiten el diseño de agendas globales-locales, utilizando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

La necesidad de un nuevo multilateralismo, capaz de dar una respuesta adecuada a la provisión de bienes públicos globales es cada vez más urgente, dado que los Estados-Nación carecen de los instrumentos para hacer frente a las problemáticas globales. El papel de las organizaciones de la sociedad civil será clave en este proceso y deberá contar con un adecuado espacio para la participación en la configuración de un nuevo sistema para la gobernanza global.

Las redes sociales y las nuevas tecnologías jugarán un papel importante y hoy más que nunca se está en buenas condiciones para lograrlo.

Referencias bibliográficas

Alsedo, Quico y Rosa Meneses (2011), “Y la masa despertó de su letargo. Internet y las redes sociales, piezas clave para la transmisión de las protestas”, *El Mundo*, 29 diciembre 2011.

Antentas, Josep M^a y Esther Vivas (2012), “Un año revolucionando Egipto”. Disponible en:

<http://esthervivas.wordpress.com/2012/02/01/un-ano-revolucionando-egipto/>

Beck, Ulrich (2002), “La paradoja de la globalización”, *El País*, 5 de diciembre de 2002.

Anheier, Helmut, Marlies Glasius and Mary Kaldor (eds.) (2001), *Global Civil Society*: Oxford University Press

Alonso, Jorge (2002). “La democracia, base de la lucha contra la pobreza” en *Alternativas Sur nº 1*. Madrid: CIP/Fuhem.

Barrero, Ana (2012), “Nuevas tecnologías, democracia y movilización social: el papel de las redes sociales” en en Mesa, Manuela (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario de CEIPAZ 2012-2012*. Madrid: Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ.

Beck, Ulrich (2002), “Haz la ley, no la guerra”, *El País*, 16 de octubre.

Beck, Ulrich (2011), "Indignados, entre le poder y la legitimidad", *El País*, 11 de noviembre 2012.

Boff, Leonardo (2001) *Etica planetaria desde el gran Sur*. Madrid: Trotta.

Calvo, Jordi (2011), "El movimiento 15-M, una oportunidad para la desmilitarización" en *War Profiteers' News*, 28 de Octubre 2011. Disponible en:

http://www.centredelas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=803%3Ael-15-m-una-oportunidad-para-la-desmilitarizacion&catid=41%3Acultura-de-pau&Itemid=62&lang=es

Centre for the Study of Global Governance (2008), *Poder Comunicativo y Democracia. Sociedad Civil Global 2007/2008*. Barcelona: Asociación para las Naciones Unidas.

Chandhoke, Neera (2002), "The limits of Global Civil Society" en *Global Civil Society 2002*, Oxford University Press.

CIDE (2011), *Las Américas y el Mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú, México*, CIDE.

Díaz Salazar, Rafael, (2002) *Justicia global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*. Barcelona: Icaria/Intermon-Oxfam.

Glasius, Marlies (2004), "La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global" en *Papeles* nº 84, Madrid: FUHEM-CIP. Disponible en: <http://www.fuhem.es/revistapapeles/index.aspx?numero=84>

González-Quijano, Yves (2011), "Las revueltas árabes en tiempos de transición digital. Mitos y realidades. *Nueva Sociedad*, 235, septiembre-octubre 2011.

Held, David (2005), *Un pacto global*. Madrid: Taurus.

Held, David (2010), *Cosmopolitismos. Ideales y realidades*. Madrid: Alianza Editorial

Kaldor, Mary (2003a), 'The Idea of Global Civil Society' *International Affairs*, 79(3):583-593.

Kaldor, Mary (2005), *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets Editores.

Kaldor, Mary (2003b), 'Civil Society and Accountability' *Journal of Human Development*, 4(1):5-27.

Kaldor, Mary (2011), "Civil Society in 1989 and 2011", en *OpenDemocracy*, 7 de febrero. Disponible en: <http://www.opendemocracy.net/mary-kaldor/civil-society-in-1989-and-2011>

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

Larios, Jose (2009), "Cambio climático: los principales debates, las principales respuestas" en Mesa, Manuela (Coord), *Crisis y cambio en la sociedad global*. Madrid: Anuario 2009-2010. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz

Marín Aranguren, Margarita (2006-2007), "La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional" en *Oasis*, nº 012. Colombia: Universidad Externado de Colombia, pp.271-296.

Mesa, Manuela (2006), "Globalización, ciudadanía y derechos: la ciudad multicultural" en *Papeles 95*, Madrid: CIP-FUHEM.

Mesa, Manuela (2010), "Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario" en Mesa, M (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.

Mesa, Manuela (2011), "Naciones Unidas y la construcción en América Latina: La participación de la sociedad civil", en Serbin, Andres (coord.), *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios participación ciudadana*. Buenos Aires: Icaria/CRIS.

Mesa, Manuela (2011), *Las mujeres cuentan*. Informe de seguimiento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en España. Documentos de Trabajo 9. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Ossorio, Ignacio (2011), "Las revoluciones árabes: hacia un cambio de paradigma", en *El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder. Anuario CEIPAZ 2011-2012*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Ossorio, Ignacio (2012), "La primavera democrática árabe: ¿Otoño islamista?", en Mesa, Manuela (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario de CEIPAZ 2012-2012*. Madrid: Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ.

OXFAM (2012), El impuesto de Transacciones Financieras. Disponible en: http://www.itfya.org/c/document_library/get_file?p_l_id=19815&folderId=21467&name=DLFE-2301.pdf

Sanahuja, Jose Antonio (2005), "Sesenta años sin democracia. Hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods", en Mabel González Bustelo y Manuela Mesa (Coords.), *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), 2005, pp. 99-123.

Sassen, Saskia (2001), *¿Perdiendo el control?. La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.

Serbin, Andrés (2011), "La organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe", en Serbin, Andres (Coord), De la ONU al ALBA: *Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Barcelona: CRIES/ Icaria.

Serbin, Andrés (2011), *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismos sudamericano*. Buenos Aires: CRIES.

TULCHIN, JOSEPH y Meg RUTHEBURG (Eds), *Citizenship in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner,

The Economist (2010), "A town crier in the global village", 2 de octubre.

Trejo, Raúl. (2011), "¿Hacia una política 2.0?. Potencialidades y límites de la red de redes". *Nueva Sociedad*, 235.

UBUNTU (2010), *Campaña para un impuesto sobre las transacciones de divisas (ITD)*, Nueva York: Campaña Mundial por la reforma de la Instituciones Internacionales.



Las cuatro crisis de la Unión Europea

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)



La Unión Europea (UE) se encuentra en las horas más bajas de su historia, en lo que no es exagerado calificar de verdadera “crisis existencial” como proyecto político, económico y social. Su actual situación pone en cuestión, en primer lugar, la relevancia de ese proyecto, señalando su supuesta rigidez y disfuncionalidad para hacer frente a las urgencias de la crisis y buscar acomodo en el sistema global. En segundo lugar, aunque el proyecto europeo siga siendo relevante, se pone en duda su viabilidad. Son voces diversas, pero cada vez más numerosas, las que afirman que ante la crisis económica y otras amenazas que se relacionan con “Europa” —las migraciones descontroladas, los recortes fiscales o la burocracia bruselense— sería mejor “ir solos”. En el norte de Europa, incluso desde posiciones moderadas se afirma que es mejor librarse del “lastre” que suponen los países del sur y la periferia de la UE, planteándose abiertamente la posibilidad de excluirlos de la eurozona. En el sur, también se afirma que es necesario zafarse de las exigen-

*La UE
experimenta una
crisis profunda
que afecta a su
racionalidad,
legitimidad,
relevancia y
viabilidad*

cias de disciplina monetaria y fiscal que exige el euro, reclamando incluso el abandono de la moneda única para recuperar soberanía monetaria y salir de la crisis a base de devaluaciones competitivas. Las reacciones nacionalistas y populistas a la crisis explican en parte que el “euroescepticismo” esté ganando espacios al europeísmo, extendiéndose desde los extremos hacia el centro del espectro político de la UE. Pero más allá del discurso y el debate político superficial, hay que reconocer que la UE experimenta una crisis profunda que afecta a su racionalidad, legitimidad, relevancia y viabilidad. Esa crisis afecta al menos a cuatro dimensiones substantivas del proyecto europeo:

- La primera se refiere a la UE como proyecto económico capaz de promover la estabilidad, el crecimiento y la competitividad internacional, generado empleo y bienestar a través, primordialmente, de la experiencia más avanzada del mundo de integración económica, abarcando tanto el mercado interior y la unión monetaria, como un conjunto de políticas comunes en materia de comercio, agricultura, energía, o I+D.
- La segunda dimensión alude a la UE como experiencia federal y, en un sentido más amplio, como modelo político singular de gobernanza democrática cosmopolita; construcción “postnacional” o “postwestfaliana”, o experimento inédito de “gobernanza multinivel”, por mencionar algunas de las conceptualizaciones que se han elaborado para describir una realidad política que supone una redefinición “federalizante” de la soberanía, la democracia y la ciudadanía más allá del tradicional Estado-nación de base territorial.
- La tercera se refiere a la “Europa social” y al papel de la UE como mecanismo de solidaridad transnacional, a través de las políticas de cohesión económica, social y territorial, con objeto de promover una “convergencia real” de renta e indicadores sociales, aproximar los niveles de bienestar con los países de menor desarrollo relativo, y atenuar los costes del ajuste y la transformación productiva.
- Finalmente, la cuarta dimensión substantiva del proyecto europeo se refiere a su papel como actor global en un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder. Solo a través de una acción exterior común, y en particular mediante la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluyendo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se lograría que los Estados miembros y la UE como tal sigan siendo relevantes y puedan promover en el exterior tanto sus intereses como sus valores.

Las secciones siguientes examinarán con mayor detalle los dilemas que la Unión enfrenta en cada una de estas cuatro dimensiones, que

de una manera u otra se relacionan tanto con desafíos externos como los procesos de globalización y de cambio de poder a escala mundial, como con sus limitaciones internas en el plano político e institucional. Como se argumenta en este capítulo, la resolución de esos dilemas pueden llevar a la Unión a tres posibles escenarios: uno, la paulatina renacionalización de la política y la economía, sobre la falsa premisa del control nacional; dos, la conversión de la moneda única y las instituciones de la UE en un mecanismo disciplinario de los mercados financieros, fracturando el binomio disciplina-solidaridad que ha caracterizado históricamente el proyecto europeo; o bien, como tercer escenario posible, la redefinición de la UE como proyecto de gobernanza efectiva de la globalización, garantizando la cohesión y la solidaridad intraeuropea; es decir, no sólo “más” Europa, sino una “mejor” Europa.

La crisis de la UE como proyecto económico ¿Un modelo viable frente a la globalización?

Aunque no es su propósito último, la racionalidad de la integración europea ha radicado en su capacidad para generar crecimiento, empleo y bienestar a través de la mejora de la eficiencia y la competitividad que solo un mercado ampliado podría generar. Desde ese punto de vista, la UE ha cumplido sobradamente las expectativas que se derivarían tanto de la aproximación clásica a la teoría de la integración económica de los años cincuenta y sesenta, basada en los efectos estáticos, como a su revisión en los años ochenta, basada en los efectos dinámicos de la integración.

En relación a estos últimos, es importante resaltar el programa del mercado interior lanzado por la primera Comisión Delors, que de 1986 a 1992 impulsó un proceso de liberalización sin precedentes, tanto intra-UE como extra-UE. Ese experimento de “regionalismo abierto” a la europea se orientó a la eliminación de barreras internas, la reducción de costes de transacción y la generación de efectos dinámicos, lo que el “Informe Cecchini” denominaba “los costes de la no-Europa”. Todo ello convirtió al mercado europeo en un motor de crecimiento que permitió superar la anterior etapa de “euroesclerosis” y mercados fragmentados que lastraban la economía europea a principios de los ochenta, frente a las más competitivas de Estados Unidos y Japón. Merced a los efectos del mercado interior —mejoras de eficiencia, aumento de la productividad, atracción de inversión directa, economías de escala y de aprendizaje, incentivos a la innovación— la economía europea pudo mantenerse durante el decenio de los noventa a la cabeza de los *ranking* de competitividad internacional, iniciando con buen pie su andadura en el proceso de globalización. Es importante subrayar que esas mejoras también son

La UE se enfrenta al agotamiento del ciclo de crecimiento y mejora de competitividad iniciado con el mercado interior de 1992

imputables a otros factores, como los estímulos derivados de la ampliación de la UE, con la adhesión de España y Portugal en 1986 y la reunificación de Alemania en 1990, fuera en términos de incentivos de mercado, o de ayudas públicas; o el mayor papel que desde los noventa han jugado las transferencias de renta de la política de cohesión, o la política común de I+D.

Complemento necesario del Mercado Único Europeo fue la unión monetaria, iniciada en 1993 tras la adopción un año antes del Tratado de Maastricht. El proceso de convergencia macroeconómica derivado del cumplimiento de los “criterios de Maastricht” de deuda pública, déficit fiscal, tipos de cambio y tipo de interés permitió el lanzamiento del euro en 1999 y su circulación efectiva en 2002 en una “eurozona” más restringida y exigente, que el conjunto de la UE.

Es importante recordar la poderosa racionalidad económica de ese nuevo paso en la construcción europea; en unas economías tan integradas como las que componen la UE, la moneda común permitía suprimir costes de transacción que aún minaban la competitividad europea, además de conjurar los riesgos derivados de la volatilidad de los tipos de cambio, que las “tormentas monetarias” de 1991-93 habían puesto de relieve de manera dramática. La moneda única también reduciría los costes de la financiación para gobiernos, empresas y particulares, y —aunque ello no se planteara abiertamente— la aparición del euro rompería el tradicional monopolio del dólar como moneda de reserva internacional, y con ello, se reducirían las posibilidades de que Estados Unidos siguiera financiando su posición hegemónica mediante el “impuesto inflacionario” que ha extraído históricamente a través de ese monopolio.

En el plano económico la crisis de la UE no se limita a los problemas de deuda pública y de viabilidad de la eurozona que irrumpen en 2010. El mercado interior aún dista de estar completado y existen importantes barreras en servicios, transporte o energía, sin olvidar otras distorsiones como el *dumping* fiscal con el que Irlanda ha atraído inversión extranjera a expensas de otros socios. Sin embargo, la UE se enfrenta al agotamiento del ciclo de crecimiento y mejora de la competitividad iniciado con el mercado interior de 1992, a causa de la aceleración y alcance del proceso de globalización: pese a ese mercado, la Unión parece haber perdido el paso frente a las presiones competitivas de los mercados emergentes de Asia. Ese proceso, y en particular, la entrada en la fuerza de trabajo global de varios cientos de millones de trabajadores de bajo coste en los nuevos centros manufactureros asiáticos, exigiría que las economías europeas —especialmente las más rezagadas— incrementasen aún más su productividad, y que hubieran transitado más rápido hacia actividades con mayor contenido en tecnología y conocimiento.

Ese fue el propósito de la propuesta de un vasto plan de infraestructuras paneuropeas financiadas con emisiones de bonos europeos, planteada en 1993 por la segunda Comisión Delors, y rechazada por el Consejo y los Estados miembros; o de la “Estrategia de Lisboa” de 2000, revisada en 2005, que pretendió hacer de la UE “la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo”. Ésta, sin embargo, no logró sus objetivos como estrategia de crecimiento basada en la innovación y competitividad, si alguna vez lo fue, y fue superada por las urgencias de la crisis y la supervivencia del euro (Comisión Europea 2010a: 3). Ya en 2003 el “Informe Sapir” alertaba respecto a las disfunciones de una UE que destinaba cerca de la mitad de su presupuesto —que por otro lado apenas superaba el 1% de su PIB agregado— a sostener la agricultura, en vez de reforzar las políticas de mejora de la infraestructura, de inversión en formación y mejora del capital humano, y de investigación, desarrollo e innovación, energías renovables y nuevas tecnologías necesarias para cambiar el modelo productivo, y dar así paso a un nuevo ciclo de crecimiento (Sapir 2003). Con una lógica similar a la Estrategia de Lisboa, la nueva Estrategia “Europa 2020” insiste en promover la economía del conocimiento, el “crecimiento verde”, y la vinculación del crecimiento con la cohesión social. Lo que parece difícil de conciliar, como se indicará, con las exigencias de ajuste de corto y medio plazo con la que la UE está respondiendo a la crisis¹.

Sin embargo, es la crisis del euro la que supone la mayor amenaza para la viabilidad de la UE como proyecto, tanto en el ámbito económico, como en cuanto a su viabilidad política. Como ha señalado Shambaugh (2012), la crisis de la eurozona se origina en tres crisis que se interrelacionan en un bucle infernal: una crisis bancaria, con bancos insuficientemente capitalizados que afrontan una crisis de liquidez, causada por un ciclo de sobreendeudamiento alentado por un periodo de excesiva liquidez en las finanzas internacionales, y por una regulación inadecuada; una crisis de deuda soberana, con gobiernos que se ven afectados por incrementos de la prima de riesgo y crecientes dificultades para financiarse; y una crisis de crecimiento, con bajos niveles de crecimiento y problemas de productividad y competitividad subyacentes distribuidos desigualmente entre países. En este contexto general deben situarse, además, rasgos nacionales como el colosal falseamiento de las cuentas públicas de Grecia, el gigantesco apalancamiento de la banca irlandesa, o el sobreendeudamiento generado por la “burbuja” inmobiliaria en España.

Las tres crisis están interconectadas: los rescates bancarios —o el riesgo de asumirlos— contribuyen a generar problemas de deuda soberana, pero al tiempo los bancos están en riesgo debido a su

¹ Véase Comisión Europea 2010b, y las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010.

Es la crisis del euro la que supone la mayor amenaza para la viabilidad de la UE como proyecto, tanto en el ámbito económico, como en cuanto a su viabilidad política

exposición a deuda de países que pueden quebrar, y los problemas de crecimiento son una causa potencial de insolvencia de los Estados, cuyas políticas de austeridad inspiradas por la crisis son a su vez un freno al crecimiento.

Salir de ese círculo vicioso sería difícil recurriendo a los instrumentos usuales en una política económica nacional, y en particular recurrir a la expansión monetaria, el manejo del tipo de interés y la devaluación de la moneda para recuperar competitividad y restaurar el crecimiento. Sin embargo, en una unión monetaria esos instrumentos ya no están en manos nacionales. En el caso europeo, además, la crisis se ha visto agravada por las visibles fallas institucionales, el diseño inadecuado, los diagnósticos erróneos y los sesgos ideológicos de los que la propia UE es responsable, que hacen que la crisis del euro sea en gran medida una crisis autoinducida, y que, en una aparente paradoja, puede llevar a su propia destrucción.

En relación a esto último, la crisis puede ser vista, en primer lugar, como una venganza de la teoría de las uniones monetarias de los años sesenta, basada en el concepto de zona monetaria óptima caracterizada por plena movilidad del capital y el trabajo, flexibilidad de salarios y precios, y similitud del ciclo económico. Esas teorías predecían que en ausencia de esas condiciones se producirían “shocks asimétricos” y, ante la imposibilidad de devaluación y de aumento del gasto público, los países afectados se verían abocados a un duro ajuste vía mercado de trabajo —aumento del desempleo y/o reducción de salarios— que comportaría graves riesgos políticos, incluso la ruptura de esa unión. Por ello, la viabilidad de una unión monetaria exigiría una unión fiscal o un federalismo fiscal con capacidad de transferir recursos a los afectados.

Aunque la unión monetaria europea pretendió conjurar estos riesgos tratando de sincronizar el ciclo económico de sus miembros mediante el “pacto de estabilidad y crecimiento” —en realidad, dar carácter permanente a los “criterios de Maastricht”—, su diseño incompleto y en particular la ausencia de federalismo fiscal ha terminado volviéndose en contra de sus creadores, como habían augurado algunos economistas estadounidenses que, ignorando el carácter eminentemente político de la unión monetaria, plantearon desde su inicio que el euro no sobreviviría una vez se enfrentara a una de esas “crisis asimétricas” (Jonung y Drea 2009). En realidad, el pacto de estabilidad respondía en mayor medida a otro objetivo: evitar el riesgo moral y la posibilidad de *free riding* fiscal, y las consiguientes tensiones inflacionistas. Pacto de estabilidad, por otra parte, que fue incumplido por su más enérgico defensor, Alemania, al igual que Francia².

² Entre 1999 y 2011 Alemania incumplió el Pacto de Estabilidad 14 veces, y España, solo 4.

En segundo lugar, la crisis está poniendo en evidencia las limitaciones del diseño institucional del Banco Central Europeo (BCE) y su ortodoxia antiinflacionista, como herencia directa del Bundesbank. Se trata de un modelo opuesto al de la Reserva Federal, cuyo mandato, además de la estabilidad de precios —y esta es la principal diferencia— también incluye prescripciones sobre empleo y crecimiento. Ello lo hace más apto para responder a la crisis con políticas expansivas. A esas restricciones se le suma la cláusula de “no rescate” (*no bail-out*), que prohíbe expresamente la intervención del BCE en apoyo de los Gobiernos con dificultades, adquiriendo, por ejemplo, sus títulos de deuda pública. En otras palabras, el BCE no puede asumir el papel de garante y/o prestamista de última instancia propio de un banco central o, en el plano internacional, el que juega el FMI.

La ausencia de unión fiscal, y el imperfecto papel del Banco Central constituyen los dos “pecados originales” del euro. En cierta manera, los padres del euro quisieron crear una alternativa al dólar. En realidad, como señala *The Economist* (2012b), lo que se hizo fue crear una versión europea del rígido y desacreditado patrón-oro. Sin la capacidad de devaluar la moneda, los países con dificultades solo pueden recuperar la competitividad mediante una “devaluación interna”; es decir, reduciendo precios y salarios, incluyendo servicios públicos, y ello comporta inevitables tensiones políticas y sociales. Las insuficiencias de ese diseño se han afrontado con parches, medidas improvisadas y, a menudo, una aterradora incapacidad de reconocer los errores. Con motivo de la crisis, desde mayo de 2010 el BCE se ha visto obligado a adquirir en el mercado secundario un significativo monto de títulos de deuda de los países con mayores dificultades de acceso al crédito a través del denominado *Securities Market Program*, rozando la vulneración de la cláusula de “no-rescate” de los Tratados. Adicionalmente, se reforzó la coordinación de la política económica de los Estados miembros a través de la introducción del llamado “Semestre Europeo”, y el endurecimiento del pacto de estabilidad y crecimiento³. Más importante aún, se han tenido que establecer mecanismos de contingencia o “cortafuegos” para respaldar a los Estados miembros de la eurozona. Sin embargo, los recursos del mecanismo actual, —el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEFF)— han sido limitados, y el diseño confuso y poco convincente. Aún es pronto para saber si el nuevo instrumento —el Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE)— será mejor que el anterior, dado que en los primeros meses de 2012 aún se estaba discutiendo su tamaño —con un aumento de 500.000 a 800.000 millones de euros acordado a finales de marzo, al que se pueden sumar recursos del FMI, ante la eventualidad de un “rescate” y de la reestructuración de la deuda de España o de Italia—, y la posibilidad de

³ Véase el “Pacto por el euro-plus” en las Conclusiones del Consejo Europeo de 11 y de 24-25 de marzo de 2011. Para un examen más detallado de las decisiones adoptadas en 2010 y 2011 respecto a la gobernanza de la zona euro, véase García y De la Rocha (2011).

*La ausencia de
unión fiscal y el
imperfecto papel
del Banco Central
constituyen los
dos "pecados
originales" del
euro*

adelantar su entrada en vigor a ese año y no a 2013, como se previó originalmente. En cualquier caso, para poder estar respaldado por esa garantía el país en cuestión tendrá que cumplir con estrictas obligaciones de ajuste⁴.

Como se indicó, ello sitúa a los Estados miembros con dificultades en un difícil dilema: ante la recesión, que hace caer los ingresos fiscales y aumenta el gasto en prestaciones de desempleo, el déficit se dispara, generando necesidades de financiación crecientes que, en un periodo de restricción crediticia, pueden no lograrse. Sin embargo, sus propios bancos centrales no pueden ya asumir el papel de prestamista de última instancia —lo que, en un marcado contraste, sí ha hecho la Fed o el Banco de Inglaterra—, y no hay nada en el ámbito europeo que lo sustituya.

Por ello, los países con problemas terminan estando a la intemperie frente a los mercados de bonos y al albur de las agencias calificadoras. Bajo la presión de estas últimas, entran en un círculo vicioso deflacionista, al verse sometidos a un ajuste interminable del gasto público que, a la postre, termina hundiendo la demanda interna, deprime aún más el crecimiento y la recaudación fiscal, y deviene en principal factor causal de la recesión. El ajuste deja de ser parte de la solución, para convertirse en parte del problema, al impedir el crecimiento del que, en última instancia, dependerá la capacidad de pago de la deuda y por ende el retorno de la confianza de los mercados⁵. Aquí radica uno de los principales errores de diagnóstico con los que se ha encarado la crisis del euro: que ésta es una crisis causada por los excesos fiscales de los países de la periferia del euro, cuando en realidad es, como se indicó, una combinación de crisis bancaria y de problemas de competitividad cuya resolución, en un contexto de ajuste, será como tratar de ganar una carrera de velocidad con los pies atados (Costas 2011: 40).

Junto a las fallas políticas e institucionales de la UE, los condicionantes de política doméstica y los prejuicios ideológicos también han tenido un papel relevante en la desastrosa gestión de la crisis, algo que no es ajeno a la marcada orientación neoliberal de los gobiernos europeos, en su mayoría situados a la derecha.

Como es sabido, el estallido de la crisis de deuda soberana en la eurozona motivó un primer salvamento de Grecia, seguido de los “rescates” de Irlanda y Portugal. Tras el rescate griego, organizado con préstamos

⁴ La creación del MEDE ha requerido de una reforma limitada de los Tratados, acordada en diciembre de 2010 por el Consejo Europeo. La reforma se realizó a través del procedimiento simplificado, lo que evitó la reapertura de los mismos y el complejo proceso de ratificación en cada Estado miembro, sorteando así la posibilidad de referéndum en algunos Estados miembros. En marzo de 2011 se adoptó el Tratado que regula el funcionamiento del MEDE, cuya entrada en vigor se producirá en julio de 2012. Durante el primer año, el MEDE actuará en paralelo al FEEF, que expira en 2013.

⁵ Incluso el habitualmente ortodoxo Fondo Monetario Internacional ha cuestionado el fuerte sesgo recesivo del ajuste en la eurozona. Véase FMI 2010, y Cottarelli 2012.

bilaterales, se estableció el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), con carácter temporal. Junto con el FMI, el FEEF fue el vehículo para otorgar asistencia financiera a Irlanda y Portugal, con tipos de interés elevados y fuertes exigencias de ajuste. En países en riesgo, como España, el eurogrupo y en particular el tándem Merkel-Sarkozy o *Merkozy*, forzaron fuertes medidas de ajuste con carácter preventivo, que llevaron al gobierno socialista de Rodríguez Zapatero a dar un viraje de 180 grados a sus políticas, enajenándose el apoyo del electorado.

La crisis del euro situó a la UE y a sus líderes ante el dilema fundamental del salvamento de la eurozona: con el euro y la unión monetaria se está en el mismo barco y no se puede permitir la quiebra de uno de sus miembros; pero al mismo tiempo, es necesario evitar el problema de riesgo moral que comportaría el rescate de los incumplidores. Ese dilema podría haberse evitado con un diseño alternativo de la unión monetaria y de sus reglas e instituciones, basado en el federalismo fiscal o en una verdadera unión fiscal que integrara disciplina presupuestaria y solidaridad y apoyo mutuo. Sin capacidad de resolver el problema desde las instituciones europeas, ante ese dilema el eurogrupo y en particular el directorio informal franco-alemán ha reaccionado con políticas marcadas por la agenda política doméstica dominada, como se indicó, por lecturas, relatos o metáforas muy distintas de la crisis, en la que se ha impuesto una narrativa política por la que los países virtuosos, como los padres estrictos, han de disciplinar a hijos díscolos de la periferia europea⁶. Estos relatos han sido especialmente importantes ante los calendarios electorales y la presión de la derecha populista, y si bien se han dado pasos muy importantes para rescatar a los países con problemas y establecer una gobernanza económica común de la zona euro, se han impuesto condiciones extraordinariamente duras, intentando así satisfacer esos prejuicios ideológicos y acallar las resistencias internas en los países con las elites y la opinión pública más refractaria, como Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia o los Países Bajos.

En ese marco, lo que parece afirmarse es que la solidaridad intraeuropea se disuelve cuando los líderes se enfrentan a narrativas políticas domésticas —cuando no las alimentan directamente, por sus réditos electorales— marcadas por el nacionalismo y los estereotipos autocomplacientes sobre países virtuosos, productivos y ahorradores que se ven a sí mismos “explotados” por otros países despilfarradores, indulgentes y poco productivos. Poco importa que esos relatos sean incorrectos e injustos o que supongan una dejación de responsabilidad. Alemania, que como se indicó ha sido uno de los mayores incumplidores del Pacto de Estabilidad, ha sido también el principal beneficiario del euro, sin olvidar que sus bancos han sido

⁶ Estos relatos remiten a las metáforas y marcos en las que se sitúa el debate político, según los modelos de “enmarcado” o *framing* de G. Lakoff (2007).

los que más han invertido en bonos de los países en riesgo. Lo relevante en este caso es que esos relatos han tenido la capacidad de marcar la agenda política.

A la hora de imponer esa agenda, el tándem *Merkozy* ha ignorado a las instituciones europeas, aunque por distintas razones. Francia, fiel a una concepción de una “Europa de las naciones”, recela de un federalismo fiscal que supone una merma de soberanía, y prefiere un “directorío” intergubernamental que asegure a Francia un papel central. Alemania, aunque más favorable a un esquema federalista, no puede obviar a su tribunal constitucional y recela de medidas como la mutualización de la deuda europea a través de los “eurobonos”, o de cambios en el BCE que alteren su “código genético”, heredado del Bundesbank (Dullien y Guérot 2011, Gratius 2012). En esa coyuntura, para forzar el ajuste, *Merkozy* ha encontrado un aliado poco convencional: los mercados y las agencias de calificación. Estos han sido, en la práctica, los instrumentos de poder para que desde la ortodoxia alemana y de otros países centrales de la eurozona se pueda imponer el ajuste a los países con dificultades, e incluso forzar cambios de gobierno, situando a “tecnócratas” no electos, pero más afines a esa ortodoxia y a las exigencias de los mercados.

*La solidaridad
intraeuropea se
disuelve cuando
los líderes se
enfrentan a
narrativas
políticas
domésticas
marcadas por el
nacionalismo*

El resultado de todo ello era previsible: el fuerte énfasis en el ajuste y la disciplina fiscal, en ausencia de apoyo externo, imprimió un fuerte sesgo recesivo a estas economías. Como sugerían otras experiencias históricas, como la crisis de la deuda de América Latina de los años ochenta y el paso del “Plan Baker” al “Plan Brady”, el ajuste sin crecimiento es la mejor receta para el fracaso. Apenas un año después del primer rescate griego, reaparecía el riesgo de quiebra de Grecia y de contagio a Italia y España. La “segunda crisis del euro”, que se desarrolló entre mayo y diciembre de 2011, mostraba el fiasco de una política que, como se indicó *supra*, situaba a los países afectados en un círculo vicioso de ajuste y deflación en el que, además de no existir margen de maniobra para la política económica doméstica, no existía ninguna salida a la vista.

Al final, se aceptó lo inevitable: la reestructuración de la deuda de Grecia, que por primera vez, incluyó un acuerdo “voluntario” de los tenedores de bonos griegos —un artificio jurídico para evitar una declaración de insolvencia que desencadenara el cobro masivo de los Seguros de Impago de Crédito (CDS, por sus siglas en inglés), con efectos desestabilizadores de alcance sistémico— para reducir la deuda un 53%, con menores tipos de interés y una ampliación del periodo de amortización. Es la mayor reestructuración de deuda de la historia: afectó a un total de 206.000 millones de euros, con una “quita” de 107.000 millones. Con ello, la deuda griega se redujo al 117% del PIB, lo que sigue siendo excesivamente elevado, de forma que Grecia puede llegar a necesitar un tercer “rescate”.

La gestión de la crisis, además, se ha caracterizado por la proverbial lentitud de las políticas europeas y en particular por la lenta reacción del directorio *Merkozy* frente a las fallas institucionales y de diseño de la unión monetaria. Desde ese directorio se impuso la agónica negociación del nuevo mecanismo de estabilización (MEDE) y de un nuevo pacto fiscal consagrando la disciplina presupuestaria, que fue finalmente adoptado en marzo de 2012⁷. Este pacto incluyó la exigencia de reformas constitucionales para imponer a cada país la “regla de oro” del límite de déficit, que Alemania fue de los primeros en adoptar, condiciona a su observancia el acceso a los recursos del MEDE, y en caso de incumplimiento sitúa al país afectado bajo la vigilancia de la Comisión y el Consejo y prevé sanciones más duras que las previstas en el Tratado de la Unión Europea (TUE). Ello supone, básicamente “europeizar” la política fiscal de los Estados miembros de la única manera que ello parece posible: mediante su “germanización”. Por primera vez no se exige la unanimidad para la ratificación del Tratado, siendo suficiente que lo hagan 12 de los 17 miembros de la Eurozona, siendo de aplicación solo para aquellos que lo hayan ratificado. Para eludir la exigencia de unanimidad de la reforma del TUE se recurrió a un artificio jurídico: formalmente, el nuevo pacto fiscal es un Tratado independiente de derecho internacional público, aunque su contenido afecta directamente a disposiciones del TUE, asigna funciones a las instituciones de la Unión, y hace referencia explícita a su incorporación al TUE cinco años después de su entrada en vigor (Closa 2012). Aunque esto supone un cambio trascendental respecto a la ortodoxia de reforma de los Tratados en la UE, el futuro de este nuevo pacto es incierto: algunos líderes socialistas y socialdemócratas, como Martin Hollande, en Francia, ya han anunciado su intención de renegociarlo en caso de llegar a la Presidencia, y cabe preguntarse si ese pacto tiene futuro si un país clave de la Eurozona, como es Francia, queda al margen del mismo.

Mientras se negociaba el nuevo Tratado y se discutía el nuevo MEDE, los mercados no daban tregua y en el último trimestre de 2011 se gestaba un colosal colapso financiero de alcance no solo europeo, sino sistémico, cuyo epicentro, esta vez, se trasladaba de Grecia a Italia. Del dramatismo de esos días dan fe los llamados de alerta del FMI, o la desesperada carta abierta a las autoridades alemanas remitida por el Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Radoslaw Sikorski (2011), que afirmaba temer más la inacción de Alemania que su poder⁸.

En ese contexto, como es sabido, la respuesta vino de la mano del BCE, que bajo la dirección de Mario Draghi encontró una fórmula

⁷ Con el nombre oficial de “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 de los 27 Estados miembros de la UE, todos menos el Reino Unido y la República Checa.

⁸ Véase también las columnas de Charlemagne en *The Economist*, 2011a y 2011b.

La gestión de la crisis se ha caracterizado por la proverbial lentitud de las políticas europeas y en particular por la lenta reacción del directorio Merkozy frente a las fallas institucionales y de diseño de la unión monetaria

imaginativa para abrir el grifo del crédito y proporcionar liquidez de manera masiva: en diciembre de 2011, y de nuevo en febrero de 2012 el BCE lanzó la *Long Term Refinancing Operation* (LTRO), que otorgó a la banca privada europea alrededor de un billón de euros en créditos a tres años al 1%. El mensaje del BCE era inequívoco: los bancos debían pedir prestado todo lo que precisaran para refinanciar sus pasivos y hacer frente a los ingentes vencimientos de deuda previstos para 2012. Esos bancos han utilizado esos recursos, en parte, para adquirir deuda pública de los gobiernos con mayores necesidades de financiación, lo que desde finales de 2011 contribuyó a reducir significativamente su prima de riesgo.

No es exagerado afirmar que ello evitó el colapso cierto de los bancos europeos, lo que a su vez habría inducido un colapso global de proporciones desconocidas, permitiendo “comprar tiempo” a los dirigentes políticos. Lógicamente, la providencial actuación del BCE no ha resuelto los problemas de fondo: a pesar de la exitosa reestructuración y “quita” de deuda de Grecia, el crédito no fluye, los “cortafuegos” o garantías europeas siguen teniendo problemas de credibilidad, y bancos y gobiernos están aún más unidos en el riesgo de insolvencia, con lo que la crisis de deuda soberana de la eurozona puede no haber terminado. Cuando se escriben estas líneas, en los primeros días de abril de 2012, el epicentro se ha trasladado a España, un país en el que sucesivas rondas de ajuste han inducido una grave recesión, y que se enfrenta de nuevo al riesgo de rescate y reestructuración de su deuda.

Lo más importante es que no existe aún una estrategia europea de crecimiento, como la solicitada en febrero de 2012 a través de una carta colectiva firmada por 11 Jefes de Estado y de Gobierno de la UE. Esa estrategia requerirá de un liderazgo ahora ausente por parte de Alemania y de otros países de la eurozona con una situación más favorable. Alemania, en concreto, tiene un superávit por cuenta corriente que ronda el 6% del PIB, superior al de China, lo que le deja amplio margen para adoptar políticas expansivas y, en su tradicional papel de “locomotora económica” de la UE, estimular las exportaciones y el crecimiento de otros países de la eurozona. Sin embargo, el gobierno alemán parece no haber entendido que su superávit es el resultado del déficit de otros, y a la inversa. El ejecutivo de Merkel también pretende aplicar en Alemania una política de austeridad y de recortes de gasto que además de dificultar la recuperación del resto de la UE, tendrá efectos recesivos sobre su propia economía. Esta política de “dispararse a los pies” ha sido cuestionada tanto en la eurozona como en el G-20. En vísperas de la Cumbre de este Grupo en Seúl de noviembre de 2011, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Timothy Geithner, se encontró con el rechazo frontal de Alemania, China y otros países con fuertes superávit comerciales a su demanda de establecer un límite cuantitativo a ese superávit y,

para reducirlo, políticas expansivas que contribuyeran a la recuperación europea y global.

Todo lo anterior plantea una pregunta fundamental: ¿Puede sobrevivir la UE si deja de ser un mecanismo común de gestión del riesgo, basada únicamente en la disciplina fiscal, sin instrumentos de solidaridad y una estrategia de crecimiento? La UE no podrá perdurar si termina siendo un remedo del peor FMI: aquel que en las crisis latinoamericana y asiática imponía ajustes impopulares que, a pesar de su fuerte coste social, terminaban fracasando. La UE podrá dominar pero no convencer si deja de ser un proyecto político, económico o social autónomo frente a la globalización, y se convierte en poco más que un instrumento de la disciplina de los mercados, encargado de velar por la estabilidad macroeconómica, y, como se detalla en el siguiente apartado, con un grave déficit democrático y de identidad.

La crisis de la UE como modelo de gobernanza democrática cosmopolita

Hay que recordar que la UE no es solo, ni principalmente, la expresión de una racionalidad económica. Se trata de un proyecto eminentemente político, que puede ser interpretado en clave federal, encaminado a asegurar la paz en Europa y redefinir la política, la soberanía y la ciudadanía desde una lógica cosmopolita. Esa lógica se plantea, en particular, con el Tratado de Maastricht de 1992. Ha sido la reforma más ambiciosa de los Tratados constitutivos, y un importante avance desde la perspectiva federal de la construcción europea, si bien se trató de un “federalismo incompleto” que posteriores reformas de los Tratados no corrigieron. Desde entonces, el proyecto de construcción europea puede ser visto al menos desde tres ángulos distintos, aunque complementarios: sería, en primer lugar, un experimento inédito de redefinición del Estado y la soberanía nacional, de naturaleza “post-westfaliana” o “post-nacional”, basado en un concepto novedoso de soberanía mancomunada o compartida. En segundo lugar, se configura como un original sistema de “gobernanza multinivel” basado en la atribución de competencias a instancias supranacionales y, al tiempo, en el principio de subsidiariedad. En tercer lugar, supone una redefinición de la ciudadanía y de la comunidad política, a partir del establecimiento con el Tratado de Maastricht de 1992 de una ciudadanía europea con una amplia gama de derechos que se yuxtaponen a los que confiere la ciudadanía nacional de cada Estado miembro.

El decenio de 2000 debería haber permitido plasmar el proyecto europeo de gobernanza democrática cosmopolita en un ambicioso

El Tratado de Lisboa deja claros los límites del proyecto europeo como unión política: como "unión de naciones", se ponía freno a la visión federal

Tratado constitucional, que conformara una verdadera unión política y permitiera adaptar sus instituciones a las exigencias de la ampliación a Europa central y oriental. Las vicisitudes de ese proyecto constituyente son bien conocidas: en diciembre de 2001, un año después de adoptarse el Tratado de Niza, la declaración de Laeken comprometió a la UE a mejorar la democracia, la transparencia y eficiencia, dando inicio al proceso para crear una constitución europea. Adoptada en 2004, el proceso de ratificación descarriló con los referéndum de Francia y Holanda, donde fue rechazada, abriéndose un "periodo de reflexión" tras el que, en 2007, se inició el proceso de reforma de ese texto, que culminaría con la adopción del más limitado Tratado de Lisboa. El proceso de ratificación, de nuevo, se encontró con el rechazo irlandés en el referéndum celebrado en junio de 2008, y no fue hasta la celebración de un segundo referéndum en octubre de 2009, esta vez con resultado favorable, cuando el Tratado de Lisboa pudo entrar en vigor el 1 de diciembre de 2009.

No cabe duda que la reforma del TUE era un paso ineludible en la construcción europea, en particular en lo referido a la adaptación de las instituciones y las normas de toma de decisiones a una UE con un número mayor de miembros, en cuanto al fortalecimiento de la acción exterior de la UE, y en asuntos como la incorporación de valores, principios y derechos sobre los que se fundamenta la Unión. Sin embargo, ese proceso también significó un largo periodo de ensimismamiento político e institucional, mientras el sistema internacional cambiaba a una velocidad mucho mayor, planteando a la UE nuevos retos en cuanto a su papel internacional (Youngs 2010: 185; Closa 2011: 2). Pero el legado más preocupante de este proceso es que el nuevo Tratado marcó límites a la construcción europea, haciendo emerger algunas rupturas que condicionan seriamente su presente y futuro y ponen en entredicho el experimento europeo de redefinición de la ciudadanía y de gobernanza democrática cosmopolita.

Por un lado, el Tratado de Lisboa deja claros los límites del proyecto europeo como unión política: como "unión de naciones", se ponía freno a la visión federal, tanto en el plano político como en el económico (Méndez, 2011). Es cierto que el Tratado ampliaba significativamente la cobertura y alcance del "método comunitario" a materias antes abordadas a través del marco intergubernamental, o que estando en el ámbito supranacional requerían unanimidad, a través de la mayoría cualificada y el procedimiento de codecisión. Todo ello, a su vez, ampliaba los poderes del Parlamento Europeo, ya un verdadero colegislador, y vinculaba a sus trabajos a los parlamentos nacionales, que a partir de Lisboa pueden, en determinados casos, vetar normas europeas. Sin embargo, se mantenían algunas limitaciones importantes desde el punto de vista federal: en primer lugar, a la hora de realizar cambios constitucionales la UE ha de recurrir al método clásico de la Conferencia Intergubernamental (CIG), que pro-

tege los derechos soberanos de cada Estado miembro —y por lo tanto, de cada *demos*— y en particular el derecho de veto. A ello se suma un procedimiento de ratificación de carácter nacional. En ausencia de un referéndum paneuropeo basado en un supuesto *demos* europeo, o en una regla de mayoría cualificada, la aprobación de un nuevo Tratado puede ser vetada por un número reducido de parlamentarios o de ciudadanos, en este último caso a través de un referéndum nacional que a menudo se plantean como un plebiscito sobre la acción del gobierno de turno⁹. Esta “doble unanimidad” es una limitación de extraordinaria importancia, ya que condiciona la capacidad de adaptación de la UE ante los cambios. Aunque históricamente la UE ha mostrado una notable capacidad de cambiar, el actual contexto de crisis vuelve a poner de relieve la rigidez de ese proceso de revisión (Closa 2008; Méndez 2011: 30)¹⁰.

En segundo lugar, El Tratado de Lisboa no modificó el diseño de la unión económica y monetaria, tal y como se delineó en el Tratado de Maastricht y actos posteriores. Las competencias fiscales siguen en manos nacionales, sometidas a la regla de la unanimidad, lo que como se destacó en la sección anterior supone la ausencia de una “unión fiscal” o un “federalismo fiscal” sin el que la supervivencia del euro parece difícil. Como se ha señalado en la sección anterior, la crisis del euro ha puesto de manifiesto que ese modelo político no es compatible con la unión monetaria, y que más integración política es una condición *sine que non* para asegurar su viabilidad. En otros términos, la crisis del euro ha vuelto a “abrir el melón” institucional, como mostraría la negociación, de urgencia, del nuevo pacto fiscal adoptado en marzo de 2012. A ello se le suma, en tercer lugar, la limitada capacidad redistributiva de la política de cohesión, lo que se detalla en el siguiente apartado.

Finalmente, se ha venido reforzando el papel del Consejo y los líderes de cada Estado miembro, a expensas de la Comisión. En la gestión de la crisis del euro incluso el Consejo parece haber sido sustituido por una versión actualizada del “eje” franco-alemán, con la Comisión y el Parlamento en un papel muy secundario.

Por otro lado, parece haberse roto el consenso implícito entre elites y ciudadanía en el que se ha basado la construcción europea, por el que se aceptaba un proceso de reubicación de competencias soberanas en Europa, dirigido en gran medida por eurócratas no electos, en la medida que ello suponía mejoras tangibles en bienestar y derechos. A pesar del reequilibrio institucional a favor del Parlamento

⁹ En algunos Estados miembros, como Irlanda, ese referéndum es preceptivo por mandato constitucional. Con la introducción de la *European Union Act* de 2011, ese referéndum será también preceptivo en el Reino Unido.

¹⁰ El Tratado de Lisboa introduce un procedimiento de revisión simplificado que, como se indicó *supra*, se ha empleado para la reforma de marzo de 2011, que introduce la base legal para establecer un mecanismo permanente de estabilización de la eurozona, pero éste no puede ser utilizado para modificar las competencias de la Unión.

Parece haberse roto el consenso implícito entre elites y ciudadanía en el que se ha basado la construcción europea

Europeo, ahora con competencias mayores, el procedimiento de elección de esta cámara no supone un mecanismo robusto en cuanto a responsabilidad y legitimidad (Méndez 2011: 27). Como señaló Fritz Scharpf (1999), en gran medida la legitimidad democrática de la UE dependía más de la “legitimidad de resultado” que de la “legitimidad de origen”. Sin embargo, la ciudadanía europea parece haber retirado el cheque en blanco que se había extendido a la construcción de la UE. Ese pacto o consenso implícito parece haber terminado, al menos en algunos países, como ilustran los resultados de los referéndum en los que se rechazó el Tratado constitucional. Cuando se empieza a constatar que “Bruselas” es el origen o la justificación de políticas que comportan recortes de derechos y una merma del bienestar, en unos casos, o que suponen sostener a socios en problemas, en otros casos, las sociedades no han tardado en expresar su rechazo. El euroescepticismo gana espacios y, paradójicamente, parece convertirse en el único vínculo ideológico común que se extiende entre los europeos¹¹.

El rechazo a la UE se expresa en dos direcciones. Por una parte, en los países de la Europa “del norte” se impugna la “unión de transferencias” en las que, como se indicó anteriormente, se percibe que hay que pagar la factura de los excesos fiscales de los socios con dificultades. En los países de la periferia de la eurozona afectados por el ajuste, crece la resistencia social a decisiones que, en función de las exigencias de los mercados, son impuestas por el directorio de Merkozy o por las instituciones de Bruselas.

Ese rechazo se basa en la percepción de que esas exigencias suponen la evaporación de la democracia a nivel nacional, sin que nada la sustituya a nivel europeo, salvo la sumisión a las exigencias del mercado; que suponen austeridad sin crecimiento; que comportan la erosión o recorte de los derechos sociales, y el fin de los “pactos sociales” que sustentaban una concepción de la democracia social que está en los cimientos de los pactos de posguerra y de la propia construcción europea. Todo ello, en nombre de un verdadero “estado de excepción” económico o como expresión de una nueva “política del miedo” que pretende paralizar a las sociedades frente al recorte de derechos¹². Como señaló Timothy Garton-Ash (2012), “Si lo que estamos presenciando es la salvación del euro, es un triunfo del miedo, no de la esperanza”.

A pesar de que el Parlamento Europeo ha ganado peso como legislador, el “déficit democrático” sigue siendo un problema central en

¹¹ Según el Eurobarómetro nº 76, de otoño de 2011, de 2008 a 2011 la proporción de la población de la UE a favor del euro y la unión monetaria descendió de 61% al 53%, y la que está en contra aumentó de 33% a 40%. La confianza en las instituciones de la UE descendió de 50% al 34%, y las personas con una valoración positiva de la UE descendieron de 45% a 31%, y las que tienen una imagen negativa aumentaron de 17% a 26%.

¹² Véase Estefanía 2011, y “La Unión Europea puede convertirse en un monstruo político. Entrevista a Ulrich Beck”. *El País*, 6 de noviembre, pp. 20-21.

la construcción europea. Y es que la crisis de la UE es en gran medida una profunda crisis de legitimidad democrática. Ese problema se ha tornado más agudo con la crisis del euro y las medidas que se han ido adoptando para afrontarla. Como se vio, el “Semestre Europeo” y, especialmente, el nuevo pacto fiscal refuerza los poderes del Consejo y la Comisión para una “gobernanza económica europea” que supone fiscalizar el presupuesto de cada Estado miembro, así como el conjunto de sus cuentas públicas y el desempeño económico general de los Estados miembros, exigir ajustes fiscales y, en caso de incumplimiento, aplicar sanciones. Que desde Bruselas se haya logrado inducir un cambio de gobierno en Grecia, con el nombramiento del tecnócrata Lukás Papadimos, da idea del alcance de esos poderes. No es solo el caso de los países a los que se ha rescatado del colapso, como Irlanda, Portugal y Grecia. El nombramiento del también tecnócrata Mario Monti al frente del Gobierno de Italia, en sustitución de Silvio Berlusconi, se ha realizado también al margen del mandato popular. Ello plantea serios interrogantes sobre su legitimidad democrática, por muy desastrosa que fuera la gestión del Primer Ministro saliente. Pocos días después de tomar posesión, el primer ministro socialista de Bélgica fue conminado a recortar el presupuesto o afrontar sanciones, y a Hungría se le han exigido fuertes recortes de gasto que, en caso de incumplimiento, pueden suponer la pérdida de ayudas de los fondos estructurales (The Economist, 2012a). En España, el desplome del voto socialista y el triunfo electoral de los conservadores ha sido, en gran medida, el resultado del viraje del Gobierno de Rodríguez Zapatero en mayo de 2010, cuando, presionado por la UE y el riesgo de intervención, inicia el proceso de ajuste y de recorte de derechos que le enajena buena parte de su apoyo social. El nuevo Gobierno de Mariano Rajoy, por otro lado, se encontró en cuestión de semanas en la misma situación: sin margen de maniobra, se vio forzado a desdecirse de sus compromisos electorales en materia de impuestos, reforma del mercado laboral y recortes sociales, sufriendo, en apenas cien días de gobierno, un fuerte desgaste. El intento de Rajoy de renegociar los plazos de reducción del déficit —al que se había negado expresamente en la campaña electoral— arañó solo unas décimas a las instituciones europeas, a costa de una grave erosión de credibilidad ante Bruselas y los mercados y, lo más importante, ante su propia ciudadanía.

De esa crisis se nutren, además, el nacionalismo y la derecha populista que, abiertamente antieuropea, se extiende en el escenario político de la UE y que amenaza con “renacionalizar” la política y la ciudadanía. En un escenario de incertidumbre y creciente inseguridad económica, los reclamos ciudadanos se dirigen a gobiernos nacionales que pese a afirmar lo contrario en cada convocatoria electoral, no pueden responder a esas demandas, o se ven compelidos a hacer lo contrario aplicando medidas impopulares. Ello supone un terreno abonado para fuerzas de derecha populista, que elección

*La crisis de la UE
es en gran
medida una
profunda crisis
de legitimidad
democrática*

tras elección avanzan explotando la crisis con discursos antipolíticos, nacionalistas, antieuropeos y xenófobos. A menudo, se convierten en “partidos bisagra” de los que dependen mayorías parlamentarias o gobiernos de coalición. Ante el riesgo de pérdida de votos, se trata de discursos también asumidos por algunos partidos conservadores, con lo que tienden a “normalizarse” en el juego político europeo. Es el caso, en particular, de la UMP de Nicolás Sarkozy, acorralada desde la derecha por el Frente Nacional de Marine Le Pen; de la CDU de Ángela Merkel, cuya agenda política está condicionada por su coalición con los liberales y la influencia mediática de *Bild Zeitung* y otros tabloides; de los euroescépticos checos, eslovacos o polacos; del “partido de los verdaderos finlandeses”; de la deriva derechista de Fidesz en Hungría, presionado por los “ultras” de Jobbik; o de los gobiernos de los Países Bajos o de Dinamarca. En Alemania, por último, podría citarse la controversia suscitada por las afirmaciones racistas y xenófobas de Thilo Sarrazin, miembro del SPD y consejero del Bundesbank, en su libro *Deutschland schafft sich ab* (“Alemania se suprime a sí misma”).

Ya se ha indicado que la gestión de la crisis del euro se ha visto fuertemente condicionada por el ascenso de esas fuerzas políticas y los discursos políticos que promueven. La extrema dureza del ajuste, la ambivalencia y las dilaciones de los líderes europeos, o los “acuerdos de mínimos” para reformar las instituciones, dar respaldo a los nuevos instrumentos financieros (FESF y MEDE), o financiar los programas de rescate de los países en crisis deben situarse en ese contexto.

El espacio Schengen de libre circulación, uno de los mayores logros de la integración europea, puede ser víctima de todo ello. Dinamarca, por ejemplo, anunció la reintroducción de controles fronterizos ante un supuesto aumento de la criminalidad; el gobierno francés decretó la expulsión de gitanos rumanos basándose en cálculos electorales, y pidió la revisión de Schengen tras el cierre de la frontera franco-italiana de Ventimiglia con motivo de la llegada de refugiados tunecinos. Las instituciones europeas, en su papel de “guardianes de los tratados” han terminado cediendo ante las presiones nacionales para renegociar el Tratado de Schengen.

El cuestionamiento de la “Europa social” y el modelo europeo de cohesión

Además de haberse alcanzado un alto grado de integración económica, basada en la liberalización de los mercados, es en la UE donde más se ha avanzado en la creación de mecanismos supranacionales para promover la cohesión económica, social, y territorial. Las políti-

cas de cohesión son, por ello, un elemento fundamental de la construcción europea y de su identidad internacional (Sanahuja 2009). Sin embargo, el modelo europeo de cohesión —otro de los conceptos que, en ocasiones, se ha tratado de “exportar” a otros países y regiones, como América Latina— se enfrenta a nuevos desafíos que van más allá de su enfoque tradicional, centrado en el desarrollo regional.

Desde los ochenta, ese modelo, basado en gran medida en las transferencias de los fondos estructurales, ha tenido un papel importante en la modernización de las economías más rezagadas de la Unión, y ha sido un importante instrumento de la competitividad y de la convergencia de rentas. Esa política de cohesión “clásica” sigue siendo muy relevante de cara a los retos de la ampliación, máxime cuando los países de Europa Central y suroriental muestran asimetrías de renta y competitividad mucho mayores que las que caracterizaron a los de la segunda ampliación —en particular, España y Portugal—, que han sido grandes beneficiarios de esa política. El problema es que los recursos son mucho menores y la convergencia va a ser muy lenta y se va a dejar básicamente al albur del mercado.

En un sentido amplio, el concepto de cohesión remite al “modelo social europeo”, que trata de combinar la eficiencia económica derivada de la liberalización de los mercados, con políticas redistributivas basadas en el principio de solidaridad, de manera que unas y otras se refuercen en un “círculo virtuoso” de crecimiento y creación de empleo. En un sentido más estricto, la cohesión remite a las políticas para alcanzar mayor igualdad en las disparidades económicas y sociales entre Estados miembros, regiones, y grupos sociales. Por esta razón, a menudo se ha identificado la cohesión con la “convergencia real” entre Estados miembros y regiones de la UE, a partir de indicadores de renta y empleo, en contraposición con la convergencia macroeconómica del Pacto de Estabilidad.

Sin embargo, la aparición de la Cohesión Económica y Social como política comunitaria es un hecho relativamente tardío. Hasta 1975 no aparece el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y hasta finales de los ochenta los fondos estructurales tenían recursos limitados, una actuación fragmentada, y no existía una estrategia común. Es en el Acta Única Europea de 1986 cuando se introduce formalmente en los Tratados, como contrapeso a las políticas de liberalización que suponía el mercado interior (Holland 1993).

La tardía aparición y desarrollo de la política de Cohesión en los Tratados y en las políticas de la UE no se explica sin hacer referencia al ciclo de expansión económica de posguerra y a su declive posterior. Según Tsoukalis (2004: 63), el fuerte crecimiento económico de los años sesenta y la expansión del Estado del bienestar permitió

Las políticas de cohesión son un elemento fundamental de la construcción europea y de su identidad internacional

asumir con relativa facilidad esos costes a través de las políticas keynesianas nacionales. Ese modelo se quiebra con la crisis de los setenta, que dio fin de las políticas nacionales de matriz keynesiana. Frente a ello, se intentó promover un nuevo ciclo expansivo de matriz neoliberal, basada en la estabilización macroeconómica y la desregulación de los mercados al que serían funcionales tanto el mercado interior como la unión monetaria. Ello podría acentuar los desequilibrios sociales y territoriales en el seno de la UE, y supondría costes sociales y económicos elevados en un contexto de disciplina fiscal y de mayores asimetrías, como las que suponía la adhesión de países como España y Portugal.

Por ello, la Comisión Delors planteó un vínculo explícito entre el mercado interior, la redistribución, y el fortalecimiento de la capacidad reguladora de las instituciones europeas. Sin embargo, se optó por el diseño políticamente más factible, con una unión monetaria sin federalismo fiscal, que se limitaba a reforzar los fondos estructurales hasta alcanzar una tercera parte del presupuesto comunitario, y el 0,46% del PIB de la UE.

Existen profundos desacuerdos sobre los factores que explican la convergencia de renta en la UE en los años previos a la crisis. Dejando al margen a los países de Europa central y oriental que se incorporan en 2004, la reducción de disparidades es muy clara entre países, y algo menos entre regiones. En ello parecen haber jugado un papel importante las transferencias europeas —en algunos ejercicios por encima del 3% del PIB en los casos de Grecia y Portugal, en torno al 1% en el caso de España—, aunque también han sido relevantes la calidad de las instituciones, la estabilidad macroeconómica, y las políticas nacionales (Sapir 2003: 59-63). En cualquier caso, no se debe exagerar la influencia de esas transferencias, obviando que los mecanismos nacionales siguen siendo claves para la cohesión, y la UE solo es un complemento de estos¹³. En cuanto al aumento de la desigualdad que se observa en el seno de varios países y de la UE en su conjunto, es difícil saber si éste hubiera sido menor de no existir la política de cohesión, y es difícil separar los efectos derivados de la integración, y los generados por la globalización y el cambio tecnológico.

Según Hooghe (1998: 457), todo lo anterior sería el reflejo de la pugna ideológica entre la visión neoliberal de la integración europea, y la más favorable a un “capitalismo regulado”. Por ello, la expansión de la política de cohesión desde finales de los años ochenta, y su debilitamiento en los 2000 podrían verse como el inicio y el fin de un ciclo de políticas y el retorno de una concepción más liberal de la

¹³ Véanse al respecto los informes sobre cohesión y en particular, el más reciente V Informe (Comisión Europea 2010c) que estima que en la UE-15 las políticas de cohesión pueden haber aportado un 10% del PIB de las regiones de menor renta denominadas “Objetivo 1”.

integración europea ante las presiones competitivas de la globalización, acentuadas, en el caso europeo, por los costes de la ampliación. Ese estancamiento es visible en las perspectivas financieras 2007-2013, que reducían los recursos de la cohesión del 0,46% al 0,31% del PIB de la UE-15... a pesar de que la ampliación supone un desafío sin precedentes: en 2004 todos los nuevos Estados miembros salvo Malta, Hungría, la República Checa y Eslovenia, tenían una renta per cápita inferior al 60% del promedio comunitario. No debe minusvalorarse el esfuerzo financiero realizado —entre 2007 y 2013 representa en torno al 3,2% del PIB de los nuevos Estados miembros, similar al aporte recibido por los países de menor desarrollo de al UE-15—, pero las brechas de partida son mayores. Con una tasa de convergencia del 2%, eliminar esa brecha supondría 50 años, y se estima que estos países podrían alcanzar una renta de entre el 65% y el 75% del promedio comunitario —es decir, el punto de partida en 1986 de España y Portugal— en el año 2035.

Por otro lado, desde finales de los noventa, como respuesta a las presiones competitivas de la globalización, pierde peso el componente redistributivo de la cohesión y se pone más énfasis en su contribución a la mejora de la competitividad internacional, vinculando la cohesión con política de empleo y de inclusión social. Ese vínculo se ha explicitado en la Estrategia de Lisboa de 2000, en las directrices de la política de cohesión del periodo 2007-2013, y posteriormente en la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea 2010b) y las propuestas legislativas para la política de cohesión en el periodo 2014-2020.

Si bien la política de cohesión económica y social está asentada entre las competencias comunitarias, no ha ocurrido lo mismo con la política social y de empleo. Se ha señalado que el alto grado de integración económica alcanzado en la UE afecta a las condiciones del empleo y la protección social, por lo que es necesaria una “Europa social” que armonice las normas laborales y de protección social. Empero, otros actores se han opuesto a la “europeización” de estas políticas alegando que responden a condiciones nacionales distintas y reflejan distintos niveles de productividad de las economías. El resultado de estas disputas ha sido el bloqueo, o el lento desarrollo de las iniciativas para ampliar la “Europa social”. En particular, el veto británico a la Carta Social Europea, acordada por 11 Estados miembros en 1989, impidió que esta fuera incorporada al Tratado de Maastricht.

Aunque el Tratado de Ámsterdam incorporó la Carta Social a los Tratados, la acción de la UE se concibe como complemento a las políticas nacionales, con un mecanismo más laxo de coordinación y seguimiento de planes nacionales en esta materia —el llamado “Método Abierto de Coordinación” (MAC)— y un modesto plan de acción de la Comisión, en ambos casos en el marco de la Estrategia de Lisboa.

La crisis está poniendo en tela de juicio los "pactos sociales" básicos, lo que comporta mayor descontento y un incremento de la conflictividad

Las políticas adoptadas en este marco revelan, sin embargo, otro dilema fundamental que afecta al modelo social europeo: el que se plantea entre las presiones competitivas de la globalización, y el aumento de las cargas financieras que supone el Estado del bienestar. La política de cohesión, como se indicó, trata de promover la competitividad a través de políticas de inversión dirigidas a mejorar la productividad y la competitividad de las regiones y los colectivos sociales más rezagados: pero la crisis del euro está resolviendo este dilema por la vía de los hechos, a través de políticas de ajuste que pretenden que los países afectados recuperen la competitividad internacional con menores costes laborales, e importantes recortes de derechos. De nuevo, ello remite a la ruptura o debilitamiento de los pactos sociales en los que se había basado el modelo social europeo y su visión de la cohesión social, y el abandono, en la práctica, de los objetivos de convergencia real consagrados en los Tratados.

Un estudio reciente de la OCDE (2011) revela que a lo largo del decenio de 2000 la desigualdad estaba aumentando en la mayor parte de los países miembros de esa organización, debido a la creciente brecha salarial entre empleos de baja calificación y de elevada calificación provocada por el cambio tecnológico, así como por la menor capacidad redistributiva de una política social en retroceso. La crisis, según ese estudio, ha acelerado fuertemente esa tendencia, poniendo en tela de juicio los "pactos sociales" básicos, lo que comporta mayor descontento y un incremento de la conflictividad.

Aunque la "Europa social" y la política de cohesión "clásica" han tratado de incorporar objetivos de lucha contra la exclusión social, no parecen responder al desafío más importante que hoy afrontan las sociedades europeas en términos de inclusión social: las migraciones. La redefinición de la cohesión social y territorial tiene ahora, como lugar clave, los centros urbanos y en particular, la aparición de la versión europea de las "ciudades divididas" por factores socio-económicos que se cruzan con barreras y dinámicas de exclusión de carácter étnico-cultural. Aunque esta cuestión afecta en primera instancia a las autoridades locales y nacionales, es un reto que también se plantea a escala europea, en un marco de libre circulación en el que el ascenso de la extrema derecha, las tensiones étnico-culturales y distintos brotes de violencia apuntan al fracaso de distintos modelos nacionales pretendidamente exitosos de integración de los inmigrantes. Es obvio que los problemas económicos y sociales de la UE no son imputables a los inmigrantes, y que no existe un futuro económico para la UE atendiendo a sus dinámicas demográficas, al futuro de sus mercados de trabajo y sus sistemas previsionales si no se considera la variable migratoria. En comparación, a pesar de los problemas que también afronta este país, Estados Unidos está mejor preparado para afrontar ese desafío.

Si la UE no es capaz de cambiar sus actitudes políticas y sociales frente al reto migratorio, esta cuestión puede dar alas al nacionalismo xenófobo y al racismo, y terminar envenenando la vida democrática de la UE, con partidos extremistas con capacidad de condicionar la política nacional a través de la “captura” del centro-derecha, al jugar un papel de creciente importancia en la formación de mayorías parlamentarias y gobiernos de coalición. Eso es especialmente importante en un contexto de crisis y desempleo en el que los inmigrantes pueden convertirse fácilmente en argumento electoral o “chivo expiatorio” de la crisis, con esporádicos brotes de violencia xenófoba, como el caso Breivik, o de violencia reactiva, como las revueltas de las *banlieues* francesas.

Ello también pone en entredicho frente al resto del mundo los valores democráticos de la UE y la supuesta naturaleza de la Unión como “actor normativo” basado en valores. Es también una cuestión clave de cara al futuro económico de la UE, cuyas tendencias demográficas auguran serios problemas en los mercados de trabajo y en la sostenibilidad de las políticas sociales si se asumen las políticas restrictivas que reclaman esas ideologías.

¿Potencia civil global o irrelevancia autoinfligida?: los dilemas de la acción internacional de la UE

Finalmente, la legitimidad y racionalidad del proyecto europeo también radicaría en su vertiente externa. En particular, en la paulatina conformación de la UE como actor internacional y, en particular, en su voluntad de ser un actor global y como *rulemaker* destacado participar activamente en la conformación de los principios, reglas e instituciones que conforman el sistema internacional a partir de unos intereses, identidad y valores de carácter “europeo”. La singularidad de la UE como actor internacional radicaría, en particular, en su pretensión de ser una “potencia civil” y un “actor normativo” basado en valores. Valores que además de constituir su identidad internacional, también serían fuente de su “poder blando” como *global player*, ejerciendo influencia a través de medios no coercitivos, y en particular a través de la legitimación discursiva de sus acciones, y en la conformación de las ideas que conforman las distintas estructuras del sistema internacional.

La UE ha sido percibida —y se auto-percibe— a partir de los valores propios del “internacionalismo liberal” así como a la proyección internacional de su *zeitgeist* de integración: la promoción del libre comercio, la democracia y los derechos humanos mas allá de sus fronteras, así como rasgos propios de la experiencia europea: la promoción de la integración económica, de la “cohesión” y del “modelo social euro-

peo” (Holland 1993, Sanahuja 2009). En una aparente paradoja, dotarse de capacidades militares podría reforzar ese carácter de “actor normativo”, dado que las misiones militares de la Unión se limitarían a las llamadas “Misiones Petersberg” de gestión de crisis, acción humanitaria y misiones de paz (Stavridis 2001).

La condición de actor (*actorness*) de la UE es inherentemente problemática y requiere de una caracterización específica, dado que no se pueden utilizar las categorías habituales propias del Estado-nación. Esa condición de actor dependería de su “presencia” y “capacidades”, en las que el compromiso compartido con un conjunto de valores y principios globales tiene un papel central. Obviamente, ese compromiso también demanda capacidad efectiva para identificar intereses comunes y las consiguientes prioridades políticas, así como la capacidad de formular políticas coherentes para alcanzarlos; la capacidad también para negociar con otros actores; la disponibilidad y capacidad de utilizar instrumentos de política; y la existencia de mecanismos de legitimación interna de las prioridades y los procesos decisivos en la política externa (Bretherton y Vogler 1999: 38).

Desde el surgimiento de la Cooperación Política Europea en política exterior, hasta el Tratado de Maastricht y el Tratado de Lisboa, la UE ha ido incrementando tanto su “presencia” como sus capacidades como actor internacional, desarrollando esa acción exterior y esa identidad europea diferenciada que singulariza a la UE respecto a otros actores globales. De igual manera, ha ido conformando en múltiples ámbitos unos intereses “europeos”, tanto como resultado de la confluencia de intereses nacionales de los Estados miembros, como por procesos intensamente europeizados de formación de intereses y políticas comunes. La UE es desde hace años un actor unitario en lo referido al comercio internacional; cuenta con una maquinaria bien engrasada para la gestión diaria de las relaciones internacionales entre las cancillerías nacionales y las instituciones comunitarias; proporciona más de la mitad de la ayuda al desarrollo mundial; se ha dotado de una estrategia común de seguridad internacional; ya tiene una notable experiencia acumulada en misiones militares y civiles de mantenimiento de la paz y gestión de crisis; desarrolla una amplia cooperación en materia de defensa, incluyendo programas conjuntos de armamento; y ha tenido la capacidad de conformar los intereses, valores e identidades de los Estados miembros a través de un intenso proceso de “europeización” de sus políticas internas e internacionales (Hill y Wong 2011).

En el contexto de la guerra fría y la “oleada democratizadora” de los años ochenta y noventa, el compromiso de la UE con la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la lucha contra la pobreza, los procesos de paz y el multilateralismo contribuyeron a conformar una poderosa imagen positiva de la Unión como actor “progresivo” y “civil” de las relaciones internacionales, en contraste, por ejemplo,

La singularidad de la UE como actor internacional radicaría en su pretensión de ser una "potencia civil" y un "actor normativo" basado en valores

con Estados Unidos. Los procesos de ampliación también mostraron su capacidad “transformadora” en su vecindad inmediata, en materia de democratización, “buen gobierno” y modernización de la economía, la sociedad y la política. Pero el reconocimiento de esa imagen no debiera llevar a ignorar que seguían existiendo importantes problemas, como demostraría su incapacidad de afrontar los conflictos de los Balcanes, las divisiones que produjo la invasión de Irak, o la ausencia de una política coordinada ante los organismos financieros internacionales. Ello se atribuyó, tal vez de manera voluntarista, a carencias institucionales, que un nuevo Tratado debería corregir.

El Tratado de Lisboa supone, sin duda, importantes avances para fortalecer la actuación internacional de la UE. Con el Tratado, que ya confiere a la UE personalidad jurídica, las distintas políticas y las relaciones con otros países se integran en un marco común de acción exterior. Éste queda sometido a un conjunto de valores que se definen de manera expresa y detallada, así como a los mismos principios y objetivos, incluyendo, *inter alia*, los referidos a la paz y seguridad internacionales, la democracia y los derechos humanos, la protección del medio ambiente, y la lucha contra la pobreza mundial. Ello puede contribuir a una acción exterior más coherente y eficaz, y debería fortalecer el papel de la UE como “potencia normativa” basada en valores (Fernández 2008: 223-225).

Adicionalmente, se refuerza el marco institucional y burocrático de dicha acción exterior, al establecer la Presidencia permanente del Consejo Europeo, así como la figura de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que simultanea ese cargo con el de Vicepresidente de la Comisión Europea encargado de las Relaciones Exteriores. Bajo su responsabilidad directa, se establece el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), creado por decisión del Consejo en junio de 2010, lo que a su vez supone un fortalecimiento de las Delegaciones de la UE en terceros países. Finalmente, en ámbitos como la política comercial común, se refuerzan, clarifican y simplifican las competencias comunitarias, y se amplía el procedimiento de codecisión.

Sin embargo, en poco más de dos años desde la entrada en vigor del Tratado, el panorama de la acción exterior de la UE es bastante sombrío. Sus aspiraciones de convertirse en una potencia global parecen evaporarse ante lo que se percibe, dentro y fuera de la Unión, como una creciente irrelevancia de la UE ante un mundo caracterizado por un intenso proceso de desplazamiento del poder, con nuevas potencias emergentes, un Estados Unidos crepuscular, y un número creciente de actores no estatales. Sin embargo, esa irrelevancia es, de nuevo, una dolencia en gran medida autoinfligida. La influencia y credibilidad de la UE se han visto fuertemente debilitadas debido a tres dinámicas interrelacionadas: la erosión de la UE y de su credibilidad como “potencia normativa”; la creciente fragmentación del

poder europeo; y la visible falta de liderazgo y consiguiente parálisis institucional de los órganos de la UE.

La crisis de la UE como “potencia normativa” se relaciona con varios factores. Uno de ellos es, paradójicamente, el relativo éxito de la UE y de otros actores promoviendo valores que les son propios. Como señala Closa (2011: 11), buena parte de los principios, valores e ideales que ha promovido la UE pueden considerarse amortizados como elemento distintivo y fuente de influencia, ya que hoy son considerados parte de un acervo común del sistema internacional, lo que diluye el papel de la UE como actor normativo. Pero es quizás más relevante la creciente dificultad de los Estados miembros y de la UE para articular intereses y valores comunes, y el mayor peso que van adquiriendo en la formulación de la acción exterior europea los intereses de corto plazo en el ámbito económico, político-diplomático, migratorio o de seguridad, a menudo inducidos por agendas políticas domésticas. Ello comporta crecientes problemas de coherencia de políticas y “dobles raseros” que debilitan la credibilidad de la UE en su defensa de sus propios valores. La consecuencia más obvia es el deterioro de la imagen externa de la UE (Lucarelli 2007, Fioramonti y Poletti 2008), y su capacidad de organizar consensos y posiciones comunes por parte de otros actores internacionales. En particular, en los foros multilaterales se observa ya una clara disminución del apoyo que la UE suele reunir en torno a la defensa de los derechos humanos (Gowan y Brantner 2008, 2010; Emerson y Wouters 2010).

En poco más de dos años desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el panorama de la acción exterior de la UE es bastante sombrío

Quizás el ejemplo más notorio es el de las “primaveras árabes”, en las que han naufragado al menos dos décadas de política mediterránea de la UE. A pesar de su retórica democrática y de defensa de los derechos humanos, en realidad esa política estaba subordinada a imperativos de estabilidad, acceso a fuentes de energía, control migratorio, y/o contención del islamismo radical, contribuyendo a perpetuar regímenes autoritarios y corruptos. Esos intereses han gravitado sobre la respuesta europea a las revoluciones democráticas árabes, que han sido cortoplacistas, lentas y ambivalentes.

La actuación de algunos Estados miembros en relación a los refugiados procedentes de Túnez o Libia, poniendo en cuestión el espacio Schengen, ha sido también reveladora: si las instituciones y las normas de la UE ceden ante actuaciones unilaterales de los gobiernos, dominadas por agendas migratorias y de seguridad domésticas, ¿Qué puede esperarse de su acción exterior?

La respuesta a la crisis de Libia, en cuanto se ha tratado de aplicar el Principio de “Responsabilidad de Proteger”, podría ser considerada una excepción. Sin embargo, en este caso la UE como tal ha estado ausente, y como se indicará no logró articular una posición común, lo que resultó en una operación militar básicamente franco-británica.

Su desarrollo, además, se ha ido separando de dicho principio: han terminado aflorando evidentes intereses estratégicos de esos dos países, lo que ha erosionado y deslegitimado la “Responsabilidad de Proteger” y el apoyo que la UE había dado a ese principio desde posiciones cosmopolitas. Ello ha vindicado las críticas que se habían hecho a este principio como posible cobertura legitimadora de un “neoimperialismo liberal”, y ha justificado propuestas revisionistas como la de Brasil, que reclama la observancia de una “responsabilidad *al* proteger”.

Esos “dobles raseros” también se observan en la relación con otros países y regiones, como Europa oriental o la Federación Rusa, donde la seguridad energética de la UE y en particular de Alemania tienen mucho en juego; o en América Latina, donde la opción por los acuerdos de libre comercio colisiona con la agenda de cohesión social y con criterios básicos de derechos humanos, en un contexto en el que varios países latinoamericanos consideran este tipo de acuerdos parte del denostado Consenso de Washington. Aunque parte del problema pueda radicar en los propios países latinoamericanos y su ambivalencia hacia su propia integración, el hecho es que esos acuerdos comerciales, de carácter bilateral, también ponen en entredicho la política europea de apoyo a los procesos de integración regional. Por todo ello la UE, que durante mucho tiempo fue un actor que promovía reformas a favor de la cohesión social —reforma fiscal, políticas de inclusión social, igualdad de género...— y la integración regional, hoy es percibida por las “nuevas izquierdas” latinoamericanas como un actor “neoliberal” no muy diferente a Estados Unidos (Hettne y Söderbaum 2005; Sanahuja 2010).

Todo ello, además, parece inscribirse en una tendencia en la que la UE vuelve a dar prioridad a la agenda comercial, azuzada por la crisis y por la percepción de que en un mundo de potencias emergentes, la “geoeconomía” vuelve a ser el vector impulsor de la acción exterior de la UE, lo que significará mayor atención a intereses económicos y empresariales, por encima de consideraciones políticas como la democracia y los derechos humanos, y un mayor peso del bilateralismo respecto a los enfoques comunes de la UE (Martingui y Youngs 2012). Ello pasará factura de dos maneras; por un lado, supone un coste elevado para un actor que, como se indicó, ha tenido en su apego a los valores una de las fuentes de su influencia internacional y su poder “blando” o “normativo”. Por otro, en la medida que los Estados miembros rivalizan en el exterior compitiendo por contratos, inversiones y cuotas de mercado, otros actores, como Brasil, China o Estados Unidos, pueden sacar ventaja de las divisiones europeas.

La segunda dinámica que explica esa “irrelevancia autoinfligida” es la creciente fragmentación del poder europeo (Torreblanca 2011c).

El mayor problema es la marcada tendencia a la "renacionalización" de la política exterior

Pese a que, como se indicó, el Tratado de Lisboa proporciona el marco institucional para una acción exterior más integrada, persisten serios problemas de articulación y/o de fragmentación del poder europeo. Por mencionar algunos casos bien conocidos, no han existido "sillas" de la UE en los directorios ejecutivos de los organismos financieros internacionales —aunque la actual reforma de la distribución del poder de voto impulsada por el G-20, que modificará la distribución de voto y la composición de las "sillas" lo hace ahora posible¹⁴—; y la ayuda al desarrollo de los Estados miembros y las instituciones comunitarias sigue estando fragmentada y dispersa pese a las iniciativas de coordinación adoptadas por las instituciones comunitarias, lo que reduce sensiblemente su efectividad. El SEAE está enfrentando serios problemas de implementación, y algo más de un año después de su creación, no cuenta con pleno apoyo de los Estados miembros, no tiene los recursos humanos y materiales necesarios, no ha logrado definir y/o desplegar estrategias coherentes para integrar las distintas áreas de la acción exterior, en algunos casos en manos del SEAE, en otros de distintos servicios de la Comisión, se debate entre conflictos y pugnas interburocráticas, y carece de un liderazgo adecuado (Lehne 2011).

En materia de seguridad y defensa, a pesar de la voluntad de dotarse de capacidades militares significativas, veinte años después de haber terminado la guerra fría, los ejércitos europeos aún están organizados y armados bajo los parámetros de un escenario estratégico del pasado, con escasas capacidades comunes y grandes dificultades para organizar, desplegar y sostener las nuevas misiones militares de gestión de crisis y mantenimiento o imposición de la paz requeridas por los Tratados y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). El gasto de defensa de la UE es muy inefectivo, con una cooperación en materia de programas de armamentos aún incipiente —por ejemplo, a través del consorcio EADS—, debido a la persistencia de intereses nacionales a la hora de defender a sus respectivos "campeones" nacionales (Witney 2008). El caso de Libia, de nuevo, revela las consecuencias de los desacuerdos internos y las profundas diferencias que existen en cuanto a las misiones definidas por los Tratados. Sólo algunos Estados miembros se implicaron en acciones de combate, mientras que otros optaron por permanecer en segundo plano, en misiones de apoyo. Alemania, país clave de la UE, pero más reacia al uso de la fuerza, se abstuvo en las votaciones del Consejo de Seguridad y no participó en las operaciones militares. El mayor problema es posiblemente la marcada tendencia a la "renacionalización" de la política exterior, con el telón de fondo de un visible reequilibrio en el poder y la influencia de los Estados miembros respecto a las instituciones de la UE. Las decisiones parecen adoptarse por un "directorio" de geometría variable, ya que no siempre se

¹⁴ "EU Explores Pooling IMF Representation", *Wall Street Journal*, 21 de noviembre de 2011.

logrará el acuerdo. Éste difícilmente podrá tener la legitimidad y el liderazgo necesario para los 27 Estados miembros, y al mismo tiempo los órganos y las reglas establecidas por el Tratado de Lisboa van quedando apartados de las decisiones relevantes, como revelarían, de nuevo, el manejo de la crisis del euro, o la crisis de Libia. La voluntad aparente de dotar a la UE de instituciones más fuertes tiene su contrapunto en el bajo perfil y la falta de experiencia de la Vicepresidenta de la Comisión y Alta Representante de la UE para la PESC, así como del Presidente del Consejo, que se suman al débil Presidente de la Comisión. Pero esa debilidad debe ser vista más como un síntoma que como una causa de los problemas de liderazgo de las instituciones de la UE, pues el papel marginal que están jugando es el resultado de una elección deliberada de los Estados miembros, celosos de su papel director de la política exterior y del creciente papel de los Jefes de Estado y de Gobierno en esa materia. Como ha señalado Torreblanca (2011a), lo paradójico es que si el Tratado de Lisboa y la creación del SEAE debían haber alumbrado un sistema más integrado y coherente, lo que se ha generado es más fragmentación e incoherencia, con Presidentes y cancillerías que actúan de manera irregular y por impulsos de política doméstica, con coaliciones y acuerdos “ad hoc” y con recursos nacionales, en el intergubernamentalismo más elemental. En ese contexto, las instituciones y las políticas de la Unión quedan reducidas a un rol declarativo, cada vez más alejadas de las decisiones y centros reales de poder, y a la postre se tornan cada vez más irrelevantes, en la UE, ante los Estados miembros y su ciudadanía, y ante otros actores internacionales.

Si ha habido un “día negro” para la política exterior de la UE, que simbolizara estas carencias, fue el 31 de octubre de 2011, con motivo de la votación sobre el ingreso de Palestina en la UNESCO —un paso simbólico, y práctico, en el reconocimiento de su estatalidad—, en la que la UE no fue capaz de adoptar una posición común —11 votaron a favor; 5 en contra, y otros 11 se abstuvieron—, en una agónica demostración pública de la creciente brecha que existe entre los propósitos de Lisboa, y la realidad de una PESC fragmentada e inefectiva (Martínez 2011).

Conclusiones y perspectivas: el inevitable trilema de la construcción europea

En muchos aspectos, la UE puede ser entendida como un “microcosmos” de la globalización. Como se indicó, en ninguna otra área del mundo se alcanzado un grado similar de liberalización de los mercados en aras de una mayor eficiencia económica. Al mismo tiempo, la UE ha tratado de ser un novedoso modelo de “gobernanza multi-

vel”, dotándose de políticas comunes en distintos ámbitos, y en particular, una política de cohesión de alcance transnacional orientada a promover una convergencia “real” de renta y bienestar. Promoviendo sus valores, al tiempo que sus intereses, la UE también ha tratado de configurarse como un verdadero actor global.

Durante más de dos décadas, el proyecto europeo ha mostrado una notable capacidad de adaptación y resiliencia, pese a su rigidez institucional, permitiendo que la UE pudiera navegar con relativa facilidad a través de un sistema internacional en cambio, caracterizado por los procesos de globalización y por el desplazamiento del poder económico hacia Asia. En el periodo anterior a la crisis del euro, una UE confiada en sí misma podía incluso mostrarse como ejemplo de éxito económico, social y político, y como un verdadero “laboratorio” de innovación institucional y política y de modelos de gobernanza democrática y cohesión social para otros países y regiones.

Como se ha indicado, la crisis de la construcción europea no se limita a los problemas de la moneda única, aunque ésta pueda llegar a quebrar el proyecto europeo. La UE atraviesa una crisis múltiple que afecta a sus fundamentos, racionalidad, objetivos e identidad en sus cuatro dimensiones más relevantes: como proyecto para sostener el crecimiento económico y la competitividad internacional a partir de un modelo productivo basado en la incorporación de conocimiento y el desarrollo de una economía “verde”; como modelo de “gobernanza democrática cosmopolita” capaz de sobreponerse a los mercados; como “Europa social” y mecanismo efectivo de cohesión económica, social y territorial a escala transnacional; y para posicionarse como actor global relevante para establecer las normas e instituciones de las que dependería la gobernanza del sistema internacional a partir de sus valores e identidad europeas.

Esa crisis, en gran medida autoinfligida por una visión ideologizada y corta de miras de la integración, impide que el proyecto europeo pueda seguir jugando ese papel. La UE parece enfrentarse al “trilema” trazado por Dani Rodrik (2000, 2012: 218-219) en el que el mantenimiento del Estado nación como *locus* de la política y la soberanía, la política democrática, y las ventajas derivadas de la integración económica global son tres objetivos que no pueden lograrse a la vez. Una posible salida a ese trilema sería un federalismo europeo renovado, fortaleciendo las capacidades de gobierno de la UE sobre los mercados. Sin embargo, la forma en la que se está afrontando la crisis supone, como se ha indicado anteriormente, utilizar los poderes europeos para someter a los Estados miembros a la “camisa de fuerza” dorada de políticas nacionales que, sin apenas margen de manobra, no tienen otra opción que adaptarse a las exigencias del mercado global, ignorando los mandatos democráticos de sus respectivas sociedades.

La crisis de la construcción europea no se limita a los problemas de la moneda única, aunque ésta pueda llegar a quebrar el proyecto europeo

Como se mostró en estas páginas, esa crisis múltiple del proyecto europeo sitúa a la UE en una encrucijada histórica ante la que cabrían varias posibilidades: la primera, el debilitamiento de la UE y la tendencia a la “renacionalización” de las políticas europeas; la segunda, la transformación de la UE en un instrumento disciplinario de los mercados, en coordinación con el FMI, dejando en el camino su dimensión solidaria y su contenido político. Ambas podrían darse al tiempo, y son, en realidad, falsas salidas: “renacionalizar” no permite recuperar soberanía frente a los mercados, y/o conduce a una mayor irrelevancia de la acción exterior, y a la postre esa opción, si es que existiera, no sería muy distinta de la segunda. Suponen destruir la UE, o dejarla irreconocible. La tercera opción supondría una redefinición de la construcción europea como proyecto democrático y como instrumento político para la gobernanza efectiva de la globalización. Europa, a la postre, es hoy parte del problema, pero podría ser de nuevo la respuesta, si se logra salir del fatalismo que, al servicio de la ideología dominante, pretende que no hay alternativas; y se consigue articular una visión renovada y edificar nuevas coaliciones políticas para hacerla realidad. Como afirmó el ex-Presidente Lula, “el mundo no tiene derecho a permitir que la UE acabe porque ya es patrimonio democrático de la humanidad”¹⁵. Afirmar ese renovado proyecto europeísta, además de evitar los nada desdeñables costes económicos de su quiebra, supone también reafirmar una de las más relevantes agendas políticas de progreso del Siglo XXI.

Bibliografía citada

Bretherton, Ch. y J. Vogler (1999). *The European Union as a global actor*. Londres, Routledge

Carr, E. (2011). “Staring into Abyss. Special Report: Europe and its Currency”. *The Economist*, 12 de noviembre

Closa, C. (2008). “Tras Irlanda: referéndum y unanimidad”. *Análisis del Real Instituto (ARI)* nº 62/2008, Real Instituto Elcano, 16 de junio

Closa, C. (2011). “La Unión Europea: un actor global en un mundo en cambio”, en T. Mallo y J. A. Sanahuja, *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 1-26

Closa, C. (2012). “Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro”, *Análisis del Real Instituto (ARI)* nº 15/2012, 7 de marzo

Comisión Europea (2010a). *Lisbon Strategy evaluation document*. Bruselas, European Commission Staff Document SEC(2010) 114 final, 2 de febrero

Comisión Europea (2010b). *Europa-2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas, COM(2010) 2020, 3 de marzo

¹⁵ Declaraciones en la Conferencia “Progreso Global”, Fundación Ideas, Madrid, 19 de octubre de 2011.

Comisión Europea (2010c). *Investing in Europe's Future. Fifth report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Bruselas, Comisión Europea

Costas, A. (2011). "Pensar lo impensable", *El País Negocios*, 31 de diciembre, p. 40

Cottarelli, C. (2012). "Fiscal adjustment: Too much of a good thing?" *VoxEU*, 2 de agosto [<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7604>]

Dullien, S. y U. Guèrot (2012). "The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach to the euro crisis". *Policy Brief. European Council of Foreign Affairs* (ECFR), Londres, febrero

Emerson, M. y J. Wouters (2010). "The EU's Diplomatic Debacle at the UN: What else and what next?", *CEPS Commentary*, 1 de octubre

Estefanía, J. (2011). *La economía del miedo*. Barcelona, Galaxia Gutenberg

Fernández, J. J. (2008). "La Unión Europea: desafíos para su política exterior", en M. Mesa, *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009 CEIPAZ*. Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), pp. 221-234

Fioramonti, L. y A. Poletti (2008). "Facing the Giant: Southern Perspectives on the European Union", *Third World Quarterly*, vol. 28, pp. 167-180

Fondo Monetario Internacional (2010). "Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation". *World Economic Outlook*, Octubre

García-Pérez, M. A. y M. de la Rocha Vázquez (2011). "La respuesta de la UE a la crisis económica: vacilaciones, atrasos y avances", en N. Sartorius, A. Egea y J. Ramos, *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2011. El año de la gran prueba*. Madrid, Marcial Pons/Fundación Alternativas, pp. 121-135.

Garton-Ash, T. (2012). "El miedo quizás ha salvado al euro". *El País*, 30 de enero.

Gowan, R. y F. Brantner (2008). *A global force for human rights? An audit of European Power at the UN*, Londres, European Council on Foreign Relations (ECFR), septiembre

Gowan, R. y F. Brantner (2010). "The EU and human rights at the UN: 2010 review", *ECFR Policy Brief*, Londres

Gratius, S. (2012). "¿Es Alemania todavía un poder europeo?". *FRIDE Policy Brief* nº 73, febrero

Hettne, B. y F. Söderbaum (2005). "Civilian Power or Soft Imperialism?, The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", *European Foreign Affairs Review*, nº 10, pp. 553-552

Hill, C. y R. Wong (eds.) (2011). *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. Londres, Routledge

Holland, M. (1993). *The European Imperative. Economic and Social Cohesion in the 90s*. Nottingham, Spokesman

Hooghe, L. (1998). "EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism". *Journal of Common Market Studies* vol. 36, nº 4, pp. 457-477

Jonung, L. y E. Drea (2009). *The euro: It can't happen, It's a bad idea, It won't last. US economists on the EMU, 1989 - 2002*. Bruselas, Comisión Europea

Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid, Editorial Complutense

Lehne, S. (2011). *More Action, Better Service. How to Strengthen the European External Action Service*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, diciembre

Martínez de Rituerto, R. (2011). "La crisis sentencia la política exterior", *El País*, 22 de noviembre, p. 6

Martinigui, A, y R. Youngs (2012). *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica*. Madrid, FRIDE

Méndez, F. (2011). "El estado de la Unión. Una valoración comparativa", en N. Sartorius, A. Egea y J. Ramos, *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2011. El año de la gran prueba*. Madrid, Marcial Pons/Fundación Alternativas, pp. 23-34

OCDE (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París, OCDE

Pisany-Ferry, J. (2012). "The Euro Crisis and the New Impossible Trinity", *Bruegel Policy Contribution* 2012/01, enero

Rodrik, D. (2000). "How far international economic integration will go?". *Journal of Economic Perspectives* vol. 14, nº 1, invierno, pp. 177-186

Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch

Sanahuja, J. A. (2009). "La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa", en F. Carrillo Flórez, *La lucha contra la exclusión social en América Latina. Una mirada desde Europa*, La Paz, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, Plural, pp. 65-99

Sanahuja, J. A. (2010). "Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras", *Nueva Sociedad* nº 226, marzo-abril, pp. 125-144

Sanahuja, J. A. (2011). "América Latina y la Unión Europea: estrategias y opciones tras la Cumbre de Madrid", en J. Altmann, T. Beirute y F. Rojas Aravena (coords.) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?*, Buenos Aires, Teseo/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Colección Relaciones Internacionales, pp. 33-68

Sapir, A. (2003). *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Bruselas, Comisión Europea

Scharpf, F. (1999). *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza Editorial

Shambaugh, J. (2012). "The Euro's Three Crisis". *Brookings papers on Economic Activity*, Brookings Institution, Washington,

Sikorski, R. (2011). "I fear Germany's power less than its inactivity", *Financial Times*, 28 de noviembre

Stavridis, S. (2001). "Why the "Militarising" of the European Union is Strengthening the Concept of a "Civilian Power Europe". *Robert Schuman Centre for Advances Studies Working Papers* nº 17, Florencia, European University Institute (EUI)

The Economist (2011a). "Step by step to disaster. The German chancellor's actions fall short of her rhetoric about political union". *The Economist*, 19 de noviembre

The Economist (2011b). "Is this really the end? Unless Germany and the ECB move quickly, the single currency's collapse is looming". *The Economist*, 26 de noviembre

The Economist (2012a). "Elected, but how democratic?. The EU needs more democracy-and yet the European Parliament is flawed". *The Economist*, 17 de marzo

The Economist (2012b). "Currency disunion. Why Europe's leaders should think the unthinkable". *The Economist*, 7 de abril

Tsoukalis, L. 2004. *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*, Barcelona, Paidós.

Torreblanca, J. I. (2011a). "Cinco razones por las que Europa se resquebraja". *El País Domingo*, 15 de mayo, pp. 2-3

Torreblanca, J. I. (2011b). "La democracia puesta a prueba". *El País Domingo*, 13 de noviembre, pp. 10-11

Torreblanca, J. I. (2011c). *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona, Icaria/Política Exterior

Youngs, R. (2010). *Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance*. Londres, Profile books

Witney, N, (2008). *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. Londres, European Council on Foreign Relations (ECFR), policy paper

TIC, movilización ciudadana y democracia: el papel de las redes sociales

Ana Barrero Tiscar

*Responsable de Comunicación y Tecnología
Fundación Cultura de Paz*



Tecnologías de Información y la Comunicación como factores de cambio

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC) son uno de los cambios más importantes y significativos que se han producido en el siglo XX, en el que se ha desarrollado la Sociedad de la Información y en la que Internet juega un papel determinante.

Internet, sobre todo a partir del siglo XXI, con la aparición de la llamada Web 2.0¹, ha transformado completamente la manera en que los ciudadanos se comunican, acceden y comparten la información. Esta evolución de la web, que ha permitido la aparición de las redes sociales, ha supuesto una auténtica “revolución” para la información y la comunicación. Los ciudadanos han dejado de ser receptores pasivos de información y se han convertido en actores que interactúan, generan y difunden esa información.

¹El concepto *web 2.0* surge por primera vez en 2004, definida por Tim O'Really como la evolución de la Web, que se fundamenta en el desarrollo de servicios centrados en el usuario y en la participación activa de éstos generando contenidos. Podría considerarse que es una evolución de web con nuevas funcionalidades que permiten a los usuarios una mayor interactividad y conexión entre ellos.

Precisamente, la creación constante de contenidos, la libre circulación de información y la interacción ha creado no sólo un nuevo paradigma de socialización digital, donde los elementos conectados son las personas, como indica el creador de Facebook, Mark Zuckerberg, sino también, un nuevo tipo de ciudadanía más activa, participativa, democrática y comprometida.

La capacidad de transmisión de Internet, que permite la comunicación rápida y la difusión de información en tiempo real de forma barata y sin barreras geográficas, lingüísticas ni socioculturales —que tanto nos limitan en el mundo físico—, la han convertido en la principal herramienta de comunicación y articulación de los movimientos sociales, de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil. Su estructura horizontal y descentralizada permite satisfacer las necesidades organizativas de los nuevos movimientos y activistas, a su vez, horizontales y descentralizados. Sin duda, Internet está produciendo un importante impacto en los procesos sociales de este siglo y ha incrementado de manera considerable la potencialidad de las protestas.

Internet no sólo es actualmente el principal medio de información y comunicación, sino también la herramienta fundamental de "acción"

Internet se está utilizando como medio para la creación de espacios que canalicen el descontento de los ciudadanos mediante la planificación, coordinación y ejecución de cualquier tipo de manifestaciones, protestas y propuestas, y para la participación en esas acciones ya que permite:

- a) Que puedan realizarse protestas de manera simultánea en varios lugares con independencia del lugar geográfico, la lengua o la situación social.
- b) Que se organicen y coordinen acciones sociales que puedan, posteriormente, materializarse en un espacio físico.
- c) Que se adopten otras formas de activismo virtual mediante la firma de manifiestos o peticiones on-line.

Internet no sólo es actualmente el principal medio de información y comunicación, sino también la herramienta fundamental de “acción”.

La Red ha posibilitado la democratización de la comunicación, de la información y el conocimiento, y, claro está, de la acción. Esta democratización ha permitido satisfacer las necesidades de los nuevos movimientos sociales, pero no sólo la de los movimientos organizados, sino la de la ciudadanía en general, que está adquiriendo un importante protagonismo y que es la base esencial de estos nuevos “movimientos ciudadanos”. Precisamente, una de sus principales características de estos movimientos ciudadanos es la espontaneidad. En la mayoría de las ocasiones no están organizados previamente, sino que una situación concreta puede provocar una reacción que, difundida a través de la Red, desencadene en una gran movilización que tenga una importante repercusión social, cultural y polí-

tica, como se ha podido ver en las revueltas o revoluciones populares que han tenido lugar en los países árabes (Primavera Árabe), en España (15M) y en otros lugares del mundo (Occupy...). Por tanto, Internet es el medio y permite el acceso a las herramientas tecnológicas para generar y difundir una acción de forma más eficaz y eficiente, y que ésta tenga un gran impacto y una rápida reacción (el tiempo es crucial), que en muchos casos puede superar las expectativas. Pero las TIC no provocan ni hacen las revoluciones. Las raíces de la rebelión están en la explotación, la opresión y la humillación. La posibilidad de rebelarse sin ser aplastado de inmediato depende de la densidad y la rapidez de la movilización, y esto se relaciona con la capacidad creada por las tecnologías de lo que he conceptualizado como *autocomunicación de masas*² (Castell, 2011). Internet fue muy útil para superar el aislamiento, romper el muro del miedo y lanzar las revoluciones (Valenzuela, 2012).

La conexión global que permiten las TIC facilita que se establezcan alianzas y se generen simpatías ideológicas entre personas o grupos que interactúan y se comunican en todo el mundo, creando un nuevo espacio de sociabilidad donde se refuerza el sentido de pertenencia a una comunidad y de identidad colectiva con valores e intereses comunes. Lo que crea importantes vínculos de solidaridad que se traducen en apoyo a una determinada causa o acción e incluso en asesoramiento técnico, como sucedió con Egipto cuando, en los primeros días de las revueltas, el Gobierno bloqueó el acceso a las redes sociales Twitter y Facebook y, también a Internet (el 90% de las conexiones dejaron de funcionar a la vez). El día 28 de enero de 2011, Jacob Appelbaum³, estadounidense que informaba de ejemplos de filtros de Internet en Egipto, escribía el *tweet*: *"It sure looks like nearly all of Egypt is offline - only their SS7 network seems to be working. #jan25 #egypt"*⁴. Iman Said⁵, el mismo día, escribía en Twitter: *"@alaa yes, CNN confirms internet is down in ALL of Egypt. Egypt now is total blackhole #jan25 #egypt #SHAME"*⁶. "Internautas" de todo el mundo reaccionaron y en pocos minutos la red se inundó de mensajes denunciando el "apagón" de Internet en Egipto y, al mismo tiempo, de mensajes que informaban a los egipcios de las diferentes opciones y plataformas tecnológicas para responder al bloqueo. Incluso, un pequeño grupo de ingenieros de Twitter, Google y SayNow creó el servicio telefónico "*speak-to-tweet*"⁸, que permitía

² Manuel Castells denomina "sistema de autocomunicación de masas" al basado en Internet y en las redes móviles y en el que cada persona puede convertirse en emisor y receptor de información y coordinarse con otras personas de forma autónoma.

³ twitter.com/loerror

⁴ Un *tweet* es un mensaje de 140 caracteres que se publica en la red social Twitter.

⁵ *"Ciertamente, parece que casi todo Egipto está fuera de línea -solamente su red SS7 parece estar funcionando #ene25 #egipto"*

⁶ twitter.com/iman_said

⁷ *"Si, CNN confirma que internet no funciona en TODO Egipto. Egipto es ahora un agujero negro total #ene25 #egipto #VERGÜENZA"*

⁸ La información la pusieron en post titulado "Some weekend work that will (hopefully) enable more Egyptians to be heard"

enviar tweets mediante mensajes de voz. Esto no sólo pone de manifiesto la solidaridad y la capacidad de reacción de los ciudadanos a través de la red, sino, también, la dificultad para censurar Internet. Siempre se encuentran alternativas para sortear la censura.

Acción y movilización a través de Internet

El acceso a la información y la participación es la base de la democracia, por ello, es fundamental que todos los ciudadanos, en cualquier parte del mundo, puedan acceder a Internet. Para lo cual, es esencial que se desarrollen las infraestructuras necesarias que garanticen un acceso global y de calidad. Según datos del *Internet World Stats*⁹, a 31 de diciembre de 2011, había en el mundo 2.267.242 millones usuarios de Internet. Aunque esto supone alrededor de un 35% de la población mundial, bien es cierto que el acceso a la Red está aumentando de manera exponencial.

Con esta penetración de Internet en el mundo, los movimientos ciudadanos actuales (Primavera Árabe, 15M, etc.) han puesto de manifiesto la capacidad de incidencia de la Red en la esfera pública y política a nivel mundial. Ha hecho posible el uso de diferentes herramientas y plataformas tecnológicas para promover la participación ciudadana y la creación de espacios de libertad de expresión, que canalicen el malestar popular.

Sin duda, los protagonistas del nuevo tipo de manifestaciones, expresiones y protestas han sido y siguen siendo los medios de comunicación social –las redes sociales– principalmente Facebook (800 millones de usuarios en el mundo), Twitter (500 millones), y Youtube, a través de las cuales se difunden convocatorias, mensajes, testimonios, fotografías y vídeos en tiempo real de lo que está sucediendo. Verdaderas fuentes de información primaria, cuya capacidad viral¹⁰ permite que en cuestión de minutos el mundo entero conozca de primera mano lo que está aconteciendo. Tal ha sido el papel que han jugado las redes sociales en las revueltas árabes que también se las denomina “Revolución 2.0” o “Revolución Facebook”. El bloguero y activista tunecino Slim Amamou le comentaba a la periodista Lali Sandiumenge, en una entrevista¹¹, que “Las redes sociales son muy poderosas, porque te permiten estar conectado con gente de todo el mundo”, esto permitió que “Gente de todo el mundo participara en la revolución de Túnez”. “Se trata de una revolución global”.

⁹ <http://www.internetworldstats.com/>

¹⁰ Jaume Albaigès, en su blog TecnolONGia, en un post titulado “Retuitear para sensibilizar: un caso práctico”, expone un ejemplo real de como un mensaje en Twitter es retuiteado por una cadena de seguidores, y en menos de dos horas llega a 4.000 receptores.

¹¹ Entrevista realizada en “e-STAS: Symposim de das Tecnologías para la Acción Social”, organizado por la Fundación Cibervoluntarios y celebrado en Málaga en junio de 2011 <http://e-stas.org/estas/2011/>

Indiscutible es también la relevancia de los teléfonos móviles, uno de los principales medios de envío de mensajes de texto y de acceso a Internet (smartphone). La propagación de la telefonía móvil en el mundo ha permitido que hasta los países en desarrollo cuenten con estos terminales dispuestos para funcionar en favor de la comunicación de los más desfavorecidos, o de las voces silenciadas (Espiritusanto; Gonzalo, 2011). Según la *International Telecommunications Union*¹² en la actualidad hay en el mundo unos 6.000 millones de teléfonos móviles, y en 2020 habrá 12.000 millones. Estas cifras muestran el potencial de ciudadanos generadores y difusores de información, que cuentan y contarán con la tecnología adecuada.

Otras plataformas importantes son los foros de discusión y los blogs, desde donde se informa de manera más detallada y se discute sobre diferentes temas. Estas plataformas han generado nuevos movimientos populares y también nuevos actores-activistas digitales, que se han convertido en importantes líderes de opinión en sus respectivas sociedades, como son los blogueros y blogueras.

Lo que en *Global Voices Advocacy*¹³ se denomina “Activismo Blog”, que consiste en el uso de un blog para luchar contra una injusticia. Las injusticias más denunciadas a través de un blog de activismo suelen ser: corrupción política; apresamientos ilegales -en muchos casos de blogueros/as activistas-; abuso y violación de los derechos humanos, etc. Tan importante es la actividad y misión de los blogueros activistas que *Global Voices Advocacy* ha publicado la guía para el activismo blog “*Blog for a cause*”, donde se asesora desde cómo crear un blog de activismo y mantenerlo, cómo organizar una acción y los pasos a seguir para que el blog influya en el gobierno, hasta cómo actuar en caso de estar amenazado o ser arrestado, etc.

En los países de la “Primavera Árabe” frente a la falta de libertad de expresión y al control de los medios de comunicación tradicionales por parte de los gobiernos, que ocultaban la realidad de lo que estaba sucediendo, empezaron a emerger nuevos actores, ciudadanos que contaban y difundían información de los hechos que estaban aconteciendo. Jóvenes árabes que enviaron a la Red noticias, vídeos e imágenes sin ser profesionales de la información jugaron un papel muy importante para que el resto del mundo supiera qué estaba ocurriendo en lugares donde, hasta ese momento, la censura era la norma (Espiritusanto, 2011).

Muchos de estos activistas digitales llevaban años denunciando desde sus blogs, los abusos de sus gobiernos y luchando por generar

¹² <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/>

¹³ *Global Voices Advocacy* es un proyecto de *Global Voices Online* que pretenden crear una red de activistas online y blogueros global anti-censura dedicada a proteger la libertad de expresión y el libre acceso a la información en la Red. Su objetivo es crear conciencia de la libertad de expresión y compartir herramientas y tácticas con blogueros/as y activistas con problemas de censura en cualquier parte del mundo.

Las TIC no provocan ni hacen las revoluciones. Las raíces de la rebelión están en la explotación, la opresión y la humillación

cambios políticos y sociales en sus sociedades. Y han sido las redes sociales las que les han servido para reunirse y organizarse, coordinar las protestas y conseguir congregarse a cientos de miles de manifestantes en las calles, logrando el desarrollo y triunfo de las revoluciones. Pero, en bastantes ocasiones, estos activistas por las libertades y la democracia han sido acusados de cargos delirantes que nada tienen que ver ni con la realidad ni con lo que son o lo que defienden (Sandiumenge, 2011). Su activismo ha puesto en peligro sus vidas, han sufrido amenazas, detenciones y torturas, y, en algunos casos, como el egipcio Khaled Said, han encontrado la muerte.

*Global Voices Online*¹⁴ ha creado el proyecto *Threatened Voices*¹⁵ para hacer seguimiento de las amenazas a blogueros/as y ciberactivistas de todo el mundo. También, *Global Voices* junto a la *Electronic Frontier Foundation*¹⁶ han puesto en marcha la iniciativa *Blogger under fire*¹⁷ que tiene como objetivo exponer las amenazas a las que se enfrentan blogueros y usuarios de Internet de todo el mundo y, a la misma vez, concienciar sobre los peligros a los que se exponen muchas personas por el simple hecho de ejercer su derecho de expresarse libremente.

*Periodismociudadano.com*¹⁸ publicó, el 23 de enero de 2012, la relación de los blogueros y blogueras del Norte de África que, bajo su punto de vista, han ejercido un papel más destacado en sus respectivos países:

Mohammed Nabbous, trató de narrar las revueltas en Libia con un canal de vídeo en directo. Los leales a Gadafi acabaron con Nabbous, que se convirtió en un símbolo para otros jóvenes árabes.

Maikel Nabil, autor del blog *Maikel Nabil Sanad*¹⁹, graduado en veterinaria y declarado pacifista, ha sido detenido en varias ocasiones por su actividad política en favor de la libertad de expresión y los derechos humanos. En su blog explica como en abril de 2009 fundó el movimiento en Egipto: “No al servicio militar obligatorio”. A este movimiento le siguió una campaña exigiendo su derecho a la objeción de conciencia del servicio militar. En marzo de 2011 fue arrestado por la policía militar por las críticas en su blog a la falta de transparencia y neutralidad de las fuerzas armadas, tras la caída de Hosni Mubarak.

¹⁴ *Global Voices Online* es una red internacional de más de 500 blogueros/as que ayuda a difundir información de personas y situaciones ignoradas por los medios tradicionales.

¹⁵ <http://threatened.globalvoicesonline.org/>

¹⁶ <https://www.eff.org/>

¹⁷ <https://www.eff.org/issues/bloggers-under-fire>

¹⁸ <http://www.periodismociudadano.com>

¹⁹ <http://www.maikelnabil.com/>

Mohamed El-Maskati, más conocido en la blogosfera como “Emoodz”, es uno de los blogueros más populares de Bahréin, arrestado, según Reporteros Sin Fronteras, tras las amenazas recibidas por un miembro de la familia real a través de Twitter.

Wael Abbas, bloguero egipcio conocido por su activismo contra la tortura y los abusos policiales en su país, detenido también por su actividad en la red. Es uno de los blogueros más importantes e influyentes del mundo árabe.

Tarek Shalaby, bloguero egipcio, diseñador Web y consultor de Social Media. Fue uno de los primeros que acampó en la Plaza de Tahrir.

Razan Ghazzawi, bloguera sirio-estadounidense, uno de los símbolos de la revolución siria, colaboradora de *Global Voices Online* y gran defensora de las libertades en Siria. La activista ha sido detenida en varias ocasiones acusada de “debilitar el sentimiento nacional” y “reavivar las disensiones confesionales”.

Lina Ben Mhenni, profesora de lingüística en la Universidad de Túnez y autora del blog *A tunisian Girl*²⁰, bitácora de referencia durante las revueltas en Túnez. Es ciberactivista y periodista en Radio Kalima, una de las emisoras destacadas en la lucha por las libertades en el país, galardonada con el Premio a la Libertad de los Medios.

Slim Amamou, autor del blog *NoMemorySpace*²¹, es un reconocido ciberactivista en favor de la libertad de expresión en Túnez. En enero de 2011 pasó, en tan sólo dos semanas, de estar encerrado en un calabozo del Ministerio del Interior a ocupar el cargo de Secretario de Estado para la Juventud y el Deporte, tras la huida de Ben Ali.

Malath Aumran es un joven estudiante de ciencias políticas y uno de los activistas sirios de referencia. A través de redes sociales como Twitter y Facebook, Aumran se hace eco de las protestas y matanzas que actualmente se viven en Siria.

Gigi Ibrahim, una de las blogueras más famosas de la revolución egipcia. Debido a su activa presencia en Twitter, Facebook, Flickr y Vimeo, ocupa un lugar destacado en la blogosfera egipcia. La relevancia de sus crónicas, en un momento de especial convulsión política, en la que la prensa internacional tiene muchas dificultades para acceder al país, han llevado a medios como el *New York Times* a entrevistarla por Skype.

²⁰ <http://atunisiangirl.blogspot.com.es/>

²¹ <http://nomemoryspace.wordpress.com/>

Las mujeres han participado activamente en las revueltas, las han sostenido y difundido. Sus voces han recorrido el mundo y las ha convertido en vanguardia

Estos diez nombres son sólo una pequeña muestra de los numerosos ciberactivistas que han luchado y lo siguen haciendo, con su ordenador como única “arma”, por la dignidad, la justicia, la libertad y la democracia. Por un mundo mejor. Auténticos “Guerreros del teclado”, como los llama la periodista Lali Sandiumenge, y que da nombre a su blog²².

Mujer, ciberactivismo y cambios sociales

La mujer desempeña un papel muy importante en los cambios sociales por su compromiso con la vida, la libertad, la paz y contra las injusticias. A pesar de ello, tradicionalmente, ha sido la gran ausente en la toma de decisiones, en los procesos democráticos, en la construcción y consolidación de la paz... Sin embargo, en los últimos años con el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación esta situación está cambiando.

La participación de la mujer ha sido crucial en la “Primavera árabe” –en la mayoría de las ocasiones, ocultada por los medios–. Desde Túnez a Bahrein, desde Egipto a Siria, las mujeres de toda la región han ocupado los espacios públicos y han protestado con fuerza exigiendo democracia, libertad, justicia, igualdad y dignidad.

Pero no sólo han participado activamente en las revueltas, sino que las han iniciado, las han incentivado, las han coordinado y organizado, las han sostenido, y se han fortalecido con ellas. La fuerza de sus voces y sus rostros ha recorrido el mundo. Y ellas también han sufrido la represión, los arrestos arbitrarios, las amenazas, las torturas, las violaciones y los asesinatos (Adlbi, 2011)

Uno de los casos más relevantes ha sido el de egipcia Asmaa Mahfouz que en apenas dos semanas salió del anonimato y pasó a ser conocida como “la mujer que vale por 100 hombres” o “la muchacha que aplastó a Mubarak”. Asmaa de 26 años, ha sido uno de los rostros más visibles del grupo de mujeres que han participado en las protestas árabes. A mediados de enero publicó un vídeo²³ en Youtube en el que urgía a “todos los jóvenes, hombres y mujeres” a dejar los ordenadores y salir a la calle a protestar. En el vídeo anunciaba: “Soy una mujer, voy a salir el 25 de enero y no le temo a la policía”. “Para los hombres que alardean de dureza, ¿cuáles son los motivos por los que no vendrán con nosotros a protestar?”. El vídeo que tiene una duración de 4 minutos y 30 segundos se difundió rápidamente a través de Internet entre los activistas, fue compartido en

²² <http://blogs.lavanguardia.com/guerreros-del-teclado/author/lalisandiumenge/>

²³ <http://www.youtube.com/watch?v=SgJlgMdsEuk>

blogs, redes sociales, teléfonos móviles... En su página de Facebook escribió:

“Mi familia se preocupaba y me decían que las mujeres no son lo suficientemente fuertes para ese tipo de enfrentamientos”. “Pero ahora están muy orgullosos de mí. Yo sabía que si tenía miedo y todo el mundo tenía miedo, este país estaría definitivamente perdido”.

Una de las blogueras más influyentes y conocidas de Egipto, es Gigi Ibrahim, que participó desde el principio en el levantamiento contra Mubarak y estuvo presente en todos los comités de organización. Por ello, conoce al detalle cómo se organizó y fraguó la revuelta. Ha sido portavoz de los manifestantes para medios extranjeros como *The New York Times*, *BBC*, *Al Jazeera*, etc. En una entrevista a *periodismociudano.com*²⁴ Gigi comentaba: “Durante los 18 días de las protestas en Tahrir las mujeres fuimos protagonistas indiscutibles, mano a mano con los hombres. Fuimos tratadas con respeto, escuchadas, seguidas. Tras ello muchas seguimos participando”.

El papel de la mujer en las revueltas de Egipto puede verse en *Women of Egypt*²⁵, una página de Facebook donde se han subido las fotos y vídeos de las mujeres que han participado en las protestas. La página está administrada por cinco mujeres ciberactivistas de Europa, Egipto, Turquía, EE.UU. y Bosnia.

Otra ciberactivista que ha jugado un papel crucial en los hechos que han acontecido en Túnez ha sido Lina Ben Mhenni, que organizó tres de las grandes manifestaciones que derrocaron a Ben Ali, lo que le costó arresto domiciliario. Pese a las amenazas de la policía, desde su blog *A Tunisian Girl*²⁶ y de la red social Twitter, fue una de las primeras en alentar a los tunecinos a manifestarse. Lina Ben Mhenni recorrió Túnez con su móvil y su portátil subiendo noticias, fotos y vídeos a su blog, mostrando a la gente la realidad de lo que estaba pasando, y que los medios tradicionales ocultaban. También, informaba a cadenas de televisión como *Al Jazeera* y *France 24*, a través de Skype. Lina ha sido candidata a Premio Nobel de la Paz 2011.

La periodista y bloguera Zineb el Razhoui es uno de los rostros más visibles y activos del “Movimiento 20 de Febrero” que surgió en Marruecos para exigir más libertades y mayor democracia. Ha sufrido amenazas de muerte por las opiniones vertidas sobre el Rey Mohamed VI, y finalmente ha tenido que exiliarse en Liubliana, Eslovenia.

²⁴ <http://periodismohumano.com>

²⁵ www.facebook.com/pages/Women-Of-Egypt

²⁶ <http://atunisiangirl.blogspot.com/>

Las mujeres han estado presentes, y continúan estándolo, en todas las fases de las revueltas, gestándolas, organizándolas, difundiéndolas y participando

En Bahréin el 8 de marzo, miles de mujeres inundaron las calles de Manama para exigir democracia, libertad y justicia. Las dos hermanas y ciberactivistas bahreiníes Maryam y Zaynab al Khawaja cubrieron las protestas relatando en tiempo real en sus cuentas de Twitter lo que estaba sucediendo, y subiendo vídeos y fotos mostrando la brutal represión de la que estaba siendo víctimas la población.

En Siria el primer símbolo de su revolución ha sido la joven bloguera Tal al-Mallohi, que ha sido arrestada y condenada a cinco años de cárcel por denunciar en su blog la represión del régimen dictatorial de los Asad. Los nombres de mujeres libres y fuertes, opositoras al régimen abundan: Suher el Atasi, Nahed Badawiya, Sirin Juri, Riba Labwani, Dana Ibrahim, Nisrin Jaled, Siba Hasan, Leyla Labwani, Razan Zetune, Amina Abd-Allah, etc. El viernes 13 de mayo fue bautizado con el nombre de “Viernes de las mujeres libres de Siria” en homenaje al gran número de mujeres activistas secuestradas y torturadas por el régimen de los Asad (Adlbi, 2011).

El 4 de diciembre de 2011 la famosa bloguera siria Razan Ghazzawi fue detenida en la frontera entre Siria y Jordania, cuando se dirigía a Ammán para asistir a un taller sobre la libertad de los medios de comunicación en el mundo árabe. Razan es una activa usuaria de Twitter y una de las pocas blogueras/os en Siria que escribe con su nombre real, defendiendo a blogueros y activistas arrestados por expresar opiniones contrarias al régimen sirio. Tras conocerse su arresto, tuiteros de todo el mundo se movilizaron denunciando y recordando su detención utilizando el *hashtag* #freerazan. Después de 15 días de arresto fue puesta en libertad. Y detenida, de nuevo, el 15 de febrero de 2012. Las redes sociales volvieron a inundarse con #freerazan

El 8 de abril de 2012, la activista siria Rima Dali ha sido arrestada en Damasco por mostrar delante del Parlamento Sirio una pancarta con estas palabras: “Stop the killing. We want to build a Syria for all Syrians”²⁷

Las mujeres han estado presentes, y continúan estándolo, en todas las fases de las revueltas, gestándolas, organizándolas, difundiéndolas y participando. Se han puesto al frente y han salido a la calle, en muchos casos a pesar de las amenazas, a manifestarse, a los mítines, incluso liderando acciones. Muchas de ellas desempeñan actualmente un papel crucial y de vanguardia en las nuevas “plazas árabes”. Sin duda, sin la implicación de la mujer en las revueltas árabes no habrían tenido la dimensión ni el efecto conseguido o, simplemente, no habrían sido posibles.

²⁷ “Paren la matanza. Queremos construir una Siria para todos los sirios”

Ciberactivismo: de la Primavera Árabe al 15-M

El desarrollo de las TIC en los países árabes ha tenido un aumento enorme en los últimos años, pasando de 2,5 millones en el año 2000 a 60 millones en la actualidad. Aún así, hay que tener en cuenta que existen grandes diferencias entre unos países y otros. Egipto es el país de lengua árabe con mayor número de usuarios de Internet, con casi 22 millones, un 26,4% de la población y Túnez tiene cerca de cuatro millones de usuarios que equivalen al 36 % de la población. Es evidente que el acceso a Internet ha favorecido los cambios sociopolíticos que se han producido en estos países, sobre todo las redes sociales, ya que la mayoría de las sociedades árabes pasaron de no tener acceso a Internet a incorporarse directamente a la web 2.0. De hecho, a Facebook se le ha atribuido un papel crucial en la caída de las dictaduras tanto de Egipto, donde tiene 9.391.580 millones de usuarios, como en Túnez con 3 millones.

El uso de las TIC en los países de la “Primavera Árabe”, ha servido para articular y canalizar los movimientos de protesta que venían gestándose desde hacía años y cuyo objetivo era acabar con los regímenes autoritarios y corruptos perpetuados en el poder, y con la injusticia social y económica.

La numerosa población joven, 50% menor de 30 años, es la principal afectada por la exclusión social, económica y política lo que ha creado una situación insostenible en estas sociedades. Estos jóvenes la mayoría con estudios universitarios y conocimientos informáticos, han sido capaces de organizarse y lograr una movilización sin precedentes gracias a las tecnologías y las redes sociales, convirtiéndose en los protagonistas de las revueltas. Los verdaderos artífices de esta “Primavera democrática”.

Como dato de interés, destacar que en octubre de 2011 se publicaron en Twitter más de 2,2 millones de *tweets* en árabe cada día. Con los recientes acontecimientos el uso de Twitter ha tenido un crecimiento excepcionalmente rápido en Oriente Medio, que se ha multiplicado por 22 en los últimos 12 meses.

Las TIC en las revueltas de Túnez o “Revolución de los Jazmines”

Como ya se ha apuntado, los ciberactivistas habían iniciado su lucha contra la censura algunos años antes, desde la clandestinidad. Pero no sólo dentro país, sino también desde el exilio como los activistas tunecinos Sami Ben Gharbia y Malek Jadraui que combatieron al régimen, desde Amsterdam y París, ofreciendo a la disidencia tunecina desde 2004 la plataforma online “Nawaat”²⁸, para que pudieran expre-

²⁸ <http://nawaat.org/portail/>

*Las redes sociales
facilitaron la
propagación de los
sucesos,
propiciando la
rápida
movilización de la
población*

sar sus opiniones y dar a conocer los trapos sucios del régimen. El objetivo principal era la difusión de información como arma para combatir la dictadura. Entre las revelaciones más importantes estuvo la localización de las cárceles y las historias de los presos que allí se encontraban, uno de los secretos mejor guardados del régimen.

Estos dos blogueros han jugado, sin lugar a dudas, un importante papel tanto en la preparación del levantamiento popular en Túnez, como durante las protestas donde actuaron de enlace entre Túnez y el resto del mundo difundiendo información, imágenes y vídeos que los tunecinos hacían o grababan en la calle y subían a las redes sociales. *Nawaat* pasó esos días de 10.000 a 80.000 visitas diarias.

Túnez fue el primer país de la región en tener acceso a Internet, pero sus gobernantes también se ocuparon de tomar las medidas necesarias para controlarla y evitar así cualquier esbozo de debate político. Sin embargo, esa censura propició todo lo contrario, que los jóvenes digitales tunecinos se convirtieran en expertos hackers que aprendían y diseñaban mecanismos para esquivarla.

Esta era la situación cuando el 17 de diciembre de 2010, el vendedor de frutas Mohamed Bouazizi se inmolaba frente a la Delegación del Gobierno al ser insultado por la policía cuando protestaba por la incautación de su mercancía. Otros comerciantes acudieron a manifestarse y a ellos se fueron uniendo jóvenes que denuncian su precaria situación y la falta de oportunidades.

Las redes sociales facilitaron la inmediata y enorme propagación de los sucesos, propiciando la rápida movilización de las masas y la difusión entre los ciberactivistas y los activistas a pie de calle. En poco tiempo se habían traspasado las fronteras y los activistas de otros puntos del planeta crearon redes solidarias para ayudar a los tunecinos. La revolución era tuiteada, los tunecinos contaban en 140 caracteres y a través de Facebook la situación real de lo que estaba sucediendo. En Youtube se colgaban vídeos e imágenes de la represión policial en las movilizaciones, y los blogueros las denunciaban a través de sus blogs. Cualquier persona en Túnez o desde cualquier otro lugar del mundo podía saber qué estaba pasando en todo momento.

El 27 diciembre el movimiento de protesta llegó a la capital, miles de jóvenes universitarios en paro a los que en días posteriores siguieron otros colectivos (obreros, profesionales...) Los blogueros eran perseguidos y detenidos por disidentes. Pero la revolución ya era imparabile. El 14 de enero de 2011 el Jefe del Estado anunciaba la destitución del Gobierno.

Al hablar de redes sociales las revueltas árabes, siempre se hace referencia a Facebook y a Twitter, raramente se menciona una de las apli-

caciones más utilizadas por la juventud árabe: el sitio *MySpace*, principal soporte de difusión de música más o menos alternativa, con verdaderas repercusiones políticas cuando la canción del rapero tunecino *El General* se convirtió en el canto de adhesión a la protesta de toda la juventud contestataria del país (Gonzalez-Quijano, 2011).

Las TIC en las revueltas de Egipto

Las redes sociales consiguieron que el impacto de las movilizaciones y lo sucedido en Túnez se extendiese de forma rápida a la práctica totalidad de los países árabes. “Egyptian Wish”²⁹ escribía en su blog el 18 de enero de 2011: “Gracias a los hechos en Túnez que forzaron al ex presidente Zine El Abidine Ben Ali a escapar del país, parece que el síndrome tunecino se está expandiendo a lo largo del mundo árabe, y algunos pueden considerar a Túnez como la primera ficha en el efecto dominó”³⁰.

La expulsión del Presidente Ben Ali de Túnez motivó la propagación de las protestas contra el gobierno de Mubarak en Egipto. En un contexto social similar al tunecino, gobernado por el paro, la pobreza, el descontento con una dictadura corrupta de más de 30 años, etc. El pueblo decidió seguir el ejemplo de los tunecinos, rebelarse y salir a protestar.

Los opositores al régimen de Mubarak habían creado en Facebook el *Movimiento 6 de Abril*³¹, un foro de discusiones y un medio para difundir convocatorias y manifestaciones. El Movimiento utilizó teléfonos móviles, blogs, Twitter, Facebook y Youtube para organizar manifestaciones y protestas, denunciar los abusos policiales y alertar de sus movimientos, y prestar ayuda legal a los que eran arrestados. Llamó a la movilización a los 86.000 miembros que tenía registrados en aquel momento. En la actualidad hay 323.306. A estos llamamientos se unieron la de otros grupos opositores como *Kafaya* (¡Basta ya!), una organización más pobre, a la que Facebook también ha servido de altavoz.

Otro grupo vinculado al *Movimiento 6 de Abril* también existía antes de la sublevación “Todos somos Khaled Said”. Khaled Said perdió la vida el verano de 2010 en Alejandría cuando unos policías lo detuvieron en un cibercafé, lo arrastraron y torturaron hasta la muerte. Las fotos de su cuerpo destrozado y la cara desfigurada corrieron

²⁹ Bloguero egipcio residente en Estados Unidos. <http://egyptianwish.blogspot.com/>

³⁰ http://egyptianwish.blogspot.com/2011/01/blog-post_343.html

³¹ “6th of April Youth Movement” El nombre hace referencia a la jornada del 6 de abril de 2008, en la que miles de egipcios manifestaron su solidaridad, a través de Internet, con los obreros del delta del Nilo que protestaban contra los aumentos de precios. Surgió de forma espontánea, sin afiliación política y pronto ganó adeptos entre jóvenes de alto nivel educativo, que se vestían de negro señal en protesta contra el gobierno.

Internet hizo posible que se canalizara el descontento social existente, pero políticamente desestructurado y que se transmitiera información y noticias, que los medios tradicionales no estaban publicando

rápida-mente por Facebook. Su caso convulsionó a la sociedad egipcia que se echó a la calle de forma masiva para protestar. Pronto la protesta se materializó en la página de Facebook “Todos somos Khaled Said”, con más de 400.000 seguidores. Que pasó rápidamente de denunciar la tortura del ciberactivista a criticar al régimen de Mubarak, lo que provocó que la página fuese censurada³². Si en Túnez la revuelta tuvo un nombre propio, el de “Mohamed Bouazizi”, en Egipto fue el de “Khaled Said”.

Diversos movimientos, grupos y partidos políticos de la oposición convocaron movilizaciones masivas el 25 de enero de 2011 –“El día de la ira” contra Mubarak–, para rebelarse contra la tortura, la corrupción, la pobreza y el desempleo. Se crearon numerosos eventos y grupos en Facebook, donde más de 80.000 personas confirmaron su asistencia. Ciberactivistas de todos los lugares del mundo enviaban mensajes animando a la población a movilizarse.

La red social Twitter fue utilizada para enviar mensajes rápidos de convocatoria, lo que contribuyó al éxito de las manifestaciones en las calles de El Cairo. Pronto, el gobierno bloqueó la red social. Tras el bloqueo los activistas se volcaron en Facebook para seguir informándose, pero también fue censurada para evitar acciones coordinadas y el acceso a la información.

Aún así, no pudieron impedir la congregación de cientos de miles de ciudadanos en la Plaza Tahrir y que 17 días después, el 11 de febrero de 2011, Hosni Mubarak fuera depuesto.

El activista egipcio Wael Ghonim escribió en su página de Facebook: “Dije que Internet cambiaría la escena política en Egipto y algunos amigos se rieron de mí”. Y en una entrevista a la CNN el 9 de febrero de 2011 manifestaba: “Si quieres liberar a una sociedad, sólo tienes que darle acceso a Internet”.

Yves Gonzalez-Quijano en su artículo “Las revueltas árabes en tiempos de la transición digital: mitos y realidades” hace referencia en el impacto de la cadena *Al Jazeera* frente al de las redes sociales, en las poblaciones árabes. A este respecto declara: “Se puede imaginar que, con un público que reúne por lo regular varias decenas de millones de televidentes, la más célebre de las cadenas árabes ofreció una contribución mucho más decisiva a las rebeliones populares árabes que la de las redes sociales en Internet”. Es cierto que el número de televidentes es muy superior al de personas que usan la red, pero también es cierto que las principales fuentes de información de la cadena *Al Jazeera*, durante las movilizaciones, han sido precisamen-

³² En la Campus Party Milenio celebrada en Granada en octubre de 2011, un grupo de jóvenes egipcios acusó a Facebook de haber trabajado al servicio del gobierno de Mubarak. Precisamente por el cierre de la página “We Are All Khaled Said”

te las redes sociales. Y no sólo de *Al Jazeera*, numerosos medios de comunicación internacionales y nacionales –entre ellos las radios comunitarias–, también se han nutrido de la información que iban recibiendo a través de las redes, y que posteriormente transmitían.

Está claro que sólo las tecnologías no son suficientes para derrocar a un dictador, pero utilizadas con eficacia pueden ser decisivas para conseguir liberarse de un gobierno opresor y corrupto, como ha sucedido en el caso de Túnez y posteriormente en Egipto, y en otros países árabes. Tiranos que han sido derribados por movimientos populares, democráticos y pacíficos.

La activista tunecina Lina Ben Mhenni declaraba en una entrevista a *El Mundo*: “La Revolución Tunecina, la Primavera Árabe y la Revolución Mundial siguen necesitándonos (blogueros/as). Todavía no hemos conseguido todos nuestros objetivos. Ahora mismo enfoco mis acciones hacia la consecución de la libertad absoluta en mi país, pero también participo en diversas campañas internacionales, como el apoyo al pueblo palestino o la lucha contra el capitalismo salvaje”.

Las TIC en el Movimiento 15M

El “Movimiento 15M” nació estrechamente vinculado a las movilizaciones árabes. En circunstancias parecidas, aunque en niveles y realidades muy diferentes, la fuerza simbólica de la rebelión popular en la “Primavera Árabe” ha sido fundamental para el surgimiento del 15M.

En sociedades occidentales como la española con altísimos niveles de desempleo, sobre todo entre los jóvenes, la precariedad laboral, la falta de oportunidades, el monopolio bipartidista, la corrupción, la dictadura de los mercados, las carencias democráticas, etc. han provocado una reacción de la ciudadanía, que se ha movilizado para pedir cambios en el modelo político y económico, y el establecimiento de una democracia firme y eficaz que permita su correcto funcionamiento.

Con esta situación, al igual que los “indignados árabes” eligieron una fecha para salir a la calle, los “indignados españoles” propusieron el 15 de mayo, como fecha para que los ciudadanos saliesen a la calle para manifestar su descontento. Y siguiendo actuaciones similares a los movimientos árabes, se dieron cita en las plazas más emblemáticas de las distintas ciudades españolas. En Madrid, en la Puerta del Sol, en Barcelona, en la Plaza Catalunya, etc. De hecho, tanto el “Movimiento 15M” como la “revolución de los indignados” y la “Plaza

Las revueltas no las han provocado las tecnologías ni las redes sociales, sino las injusticias, las desigualdades, la vulneración de los derechos y las libertades fundamentales

de la Puerta del Sol”, son símbolos de identidad similares a los de las movilizaciones árabes. En una pancarta de Sol podía leerse “De Tahrir a Madrid” (evidencia clara de la relación de estos movimientos).

La movilización del 15M llevaba varios meses preparándose. En el mes de febrero se encontraron una noche, en un bar de Madrid, algunas personas que se habían conocido en las redes sociales. La excusa de la reunión era poner caras a los discursos y argumentos que habían estado intercambiando durante un tiempo en la Red, sobre la situación política y económica de España. La reunión terminó con la consigna “Democracia Real Ya: no somos mercancía en manos de políticos y banqueros”, y con el objetivo de una manifestación una semana antes de las elecciones municipales del 22 de mayo (Robles; Ganuza, 2011)

Los promotores de la iniciativa (jóvenes con estudios universitarios, desempleados o con empleos precarios, usuarios de Internet) se presentaban ellos mismos como “activistas y representantes de grupos, blogs y plataformas”. A partir del día del encuentro y hasta el 15M estos jóvenes activistas emprendieron una actividad frenética en busca de aliados para que la movilización tuviera éxito. Grupos muy conocidos entre los usuarios de Internet como: *Anonymus, Juventud Sin Futuro, No Les Votes*, etc., se unieron a la causa, y también muchos activistas de las redes sociales, a título individual.

En marzo de 2011 “Democracia Real Ya” (en adelante DRY) abrió una cuenta en Youtube para subir un vídeo en el que explicaba la movilización. También en estos días creó en Facebook el evento 15M. Pocos días después, miles de personas habían confirmado su asistencia a la manifestación. En la actualidad la página de Facebook de DRY tiene 436.999 seguidores. Y la de Twitter, creada también en marzo, tiene 130.136. Con la creación de cuentas en las diferentes plataformas DRY iniciaba un proceso de comunicación masiva para movilizar a la ciudadanía³³. Tal fue el impacto de la acción que el 15 de mayo de 2011 unas 50 ciudades españolas salían a la calle a manifestarse. La convocatoria había sido un éxito. A partir de ese día se le conoce, a nivel mundial, como el “Movimiento 15M”. Un Movimiento no violento, al margen de los partidos políticos y que se nutre de las interacciones en las redes sociales.

Los hechos posteriores a la manifestación fueron impredecibles. Un pequeño grupo de personas hartas de que las “manifestaciones terminen y después nada”, decidieron quedarse a dormir en la Puerta del Sol. A la mañana siguiente la policía los echó, pero ellos mismos a través de Twitter y de Facebook hicieron una convocatoria para

³³ El primer mensaje de Twitter era “Democracia real ya! el #15mayo todos a la calle! No somos mercancía en manos de políticos y banqueros <http://www.democraciarealya.es>”

dormir, de nuevo, en Sol esa noche. Acudieron a la llamada cerca de 500 personas. La información sobre la acampada en Sol (#acampadasol) corría por la redes sociales, al día siguiente ya eran más de 1.000 personas las que se concentraban y otras ciudades españolas se sumaban al Movimiento, en Barcelona (#acampadabcn). El 20M había más de 10.000 personas en Sol, y el día siguiente, previo a las elecciones, 20.000 personas estaban en la “Plaza” apoyando a los “indignados-acampados”.

Internet hizo posible que se canalizara el descontento social existente, pero políticamente desestructurado. Y que se transmitiera información y noticias, que los medios tradicionales no estaban publicando³⁴, lo que permitió que muchos ciudadanos comprendieran que su descontento era el descontento de otros, y se unieran al Movimiento. La naturaleza del medio tuvo un importante efecto sobre la estructura de participación, así como de métodos deliberativos en la calle. Los valores originarios de Internet como el carácter abierto y público del conocimiento, las estrategias de trabajo coordinado horizontalmente o la generación de redes sociales cooperativas se transforman en un referente para el 15M (Robles; Ganuza, 2011)

Sin Internet y las redes sociales el impacto del “Movimiento 15M” no habría sido posible. Ni el contagio al resto del mundo occidental, que lo ha tomado como un ejemplo a imitar. Las principales plazas de Inglaterra, Estados Unidos, Bélgica, Francia, Australia... se han llenado de “indignados” (“Occupy”) con una idea común: que “somos el 99%” frente al 1% más rico. La “indignación” se ha convertido en un fenómeno global, que acaba de empezar.

Conclusiones

En un mundo globalizado, donde todo tiende a estar interconectado e influenciado, se ha ido formando —y cada vez tomando más fuerza— una comunidad global de ciudadanos en torno a problemáticas trascendentales de la vida humana (Martínez, 2004). Problemas locales y globales que les afectan, como las desigualdades, las injusticias sociales, la vulneración de los Derechos Humanos, el desarrollo, la democracia, la discriminación, las guerras, el deterioro medioambiental..., se han convertido en verdaderas preocupaciones para los ciudadanos, cuyas protestas han sido cada vez más numerosas y de igual modo, ignoradas por los poderes públicos, provocando un descontento generalizado que ha ido, y continúa, en aumento.

³⁴ La plataforma “Spain Revolution” <http://spainrevolution.com/>, surge con el objetivo de informar de lo que estaba sucediendo durante el 15M y que los medios de comunicación tradicionales no mostraban. Y para dar voz a todas las personas que quieran manifestar su indignación, denunciar abusos e injusticias, y continuar difundiendo el espíritu del 15M.

Internet y las redes sociales han mostrado su poder a la hora de poner en contacto a personas con intereses comunes y unificar voluntades para la consecución de un fin determinado

Estas situaciones han provocado un creciente malestar en la ciudadanía que se ha “indignado”, se ha reestructurado y ha reaccionado. Puede decirse que la sociedad civil ha retomado el poder, implicándose en las soluciones que les afectan, organizándose en red con acciones colectivas, articuladas y coordinadas de alcance local y global. Para, de este modo, denunciar y hacer frente a las repercusiones de la crisis económico-financiera en la gente, los casos de corrupción, la ineficacia política, la escasa o nula participación en las decisiones públicas, las dictaduras eternas, etc. Y se ha movilizó ante el aumento de las desigualdades, la falta de libertades e injusticias tanto en las situaciones de regímenes dictatoriales y totalitarios, como por las acciones de los Estados democráticos, cada vez más frágiles, marcadas por el dictado de las grandes organizaciones y corporaciones financieras y mediáticas.

Ante estas situaciones han surgido nuevos movimientos ciudadanos que reflejan, claramente, la crisis del Estado de bienestar, cuestionan la legitimidad de los partidos políticos y de la democracia representativa. El “Movimiento 15M” ha expresado en el “no nos representan”, la sensación de traición y de constante incumplimiento de contrato por parte de los representantes políticos. Y en “lo llaman democracia y no lo es”, han puesto de manifiesto la degradación que está sufriendo la democracia en las sociedades actuales, reivindicando una democracia real frente a la democracia formal.

Los movimientos sociales vienen mostrándose tradicionalmente, como los mejores indicadores de las tendencias sociales y políticas, anunciando hoy lo que podría ser mañana, ya que son considerados expresión de los cambios profundos de la sociedad y constituyen intentos no institucionalizados de reconstrucción del sistema (Candón Mena, 2011).

Las nuevas formas de acción colectiva han roto con las formas tradicionales de organizarse, definiéndose como movimientos autónomos, horizontales, espontáneos, inclusivos, assemblearios y no violentos. Precisamente, el activismo no violento, desde el primer momento, ha sido una de las características más relevantes de los actuales movimientos reivindicativos a pesar de las durísimas represiones de las que han sido objeto.

Los nuevos movimientos ciudadanos han incorporado las TIC a sus actividades de organización, coordinación y actuación, utilizando todas las herramientas y posibilidades que les ofrecen compensando, de este modo, el desigual acceso y distribución a los recursos y al poder. Esto ha supuesto otra forma de actuación, otra manera de activismo, el “ciberactivismo”³⁵ para el “empoderamiento”³⁶ ciudada-

³⁵ El *Ciberactivismo* puede definirse como una forma de activismo social que persigue cambios sociales mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

³⁶ El término “empoderamiento” no existe en español, al menos la Real Academia de la Lengua, no lo recoge, por lo que se hace una traducción directa de la palabra inglesa “empowerment”. “Empoderamiento” hace referen-

no, como muy acertadamente lo denominan en la Fundación Cibervoluntarios³⁷. Además, la globalización y las tecnologías han contribuido a que los movimientos sociales trasciendan las fronteras geográficas y socioculturales.

Las revueltas no las han provocado las tecnologías ni las redes sociales, sino las injusticias, las desigualdades, la vulneración de los derechos y las libertades fundamentales... Pero es indudable el importante papel de las TIC a la hora de articular las protestas, que llevaban tiempo fraguándose, movilizar a los ciudadanos y superar las barreras de censura y represión impuestas por algunos Estados. Las redes sociales como Facebook, Twitter y Youtube han sido esenciales para conectar a los activistas, organizar las acciones y convocar las manifestaciones. Las tecnologías no han hecho las revoluciones pero las han impulsado y facilitado. Sin ellas, ni su repercusión ni sus efectos habrían sido posibles.

Internet y las redes sociales han mostrado su poder a la hora de poner en contacto a personas con intereses comunes y unificar voluntades para la consecución de un fin determinado. Los procesos de cambio se han iniciado, los ciudadanos han decidido tomar en sus manos las riendas de su futuro, y ya nada volverá a ser como antes.

Bibliografía

ALBAIGÈS, Jaume (2010, septiembre, 15) *Retuitear para sensibilizar un caso práctico* [artículo de blog] Disponible en: <http://www.tecnologia.org/?p=1117&lang=es> [Consulta: 20/02/12]

ALDBI, Sirin. "Mujeres, revoluciones árabes y colonialidad". En: *Solidaridad Internacional*. Noviembre 2011, núm. 60, p. 17-18.

ÁLVAREZ-OSORIO, Ignacio [et. al] *Informe sobre las revueltas árabes: Túnez, Egipto, Yemen, Bahrein, Libia y Siria*. Guadarrama: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2011.

ANDERSON, Lisa. "Demystifying the Arab Spring: parsing the differences between Tunisia, Egypt and Libya" En: *Foreign Affairs*. May-June 2011, n. 2, p. 2-7.

ADELL ARGILÉS, Ramón. "La movilización de los indignados del 15M. Aportaciones desde la sociología de la protesta". En: *Sociedad y Utopía: revista de ciencias sociales*. 2011, núm. 38, p. 141-169.

CANDÓN MENA, José. "Internet en movimiento: nuevos movimientos sociales y nuevos medios en la Sociedad de la Información". Director: Félix Ortega Gutiérrez. Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Sociología VI, 2011.

COLOMER, Álvaro. La bloguera revolucionaria: entrevista a Lina Ben Mhenni. En: *Yodona.com*, 8 noviembre, 2011. Disponible en: <http://www.elmundo.es/yodona/2011/11/08/actualidad/1320745159.html> [Consulta: 22/02/12]

ESPIRITUSANTO, Óscar, et. al. *Periodismo ciudadano*. Barcelona: Ariel, 2011.

ESPIRITUSANTO, Óscar; GONZALO RODRÍGUEZ, Paula. "El valor de la participación en el periodismo ciudadano". En: *Periodismo ciudadano*. Barcelona: Ariel, 2011.

GONZÁLEZ-QUIJANO, Yves. "Las revueltas árabes en los tiempos de la transición digital: mitos y realidades". En: *Nueva sociedad*. Septiembre-octubre 2011, núm. 235, p. 110-121.

GONZALO, Paula. "Los diez blogger@s de la Primavera Árabe". En: *periodismociudadano.com*. Disponible en: <http://www.periodismociudadano.com/2012/01/23/los-10-bloggers-de-la-primavera-arabe/> [Consulta: 20/02/12]

GOOGLE OFICIAL BLOG *Some weekend work that will (hopefully) enable more Egyptians to be heard*. January 31, 2011. Disponible en: <http://googleblog.blogspot.com/2011/01/some-weekend-work-that-will-hopefully.html> [Consulta: 27/02/12]

Global Voices Advocacy [en línea] Disponible en: <http://advocacy.globalvoicesonline.org/>

Global Voices Online [en línea] Disponible en: <http://globalvoicesonline.org/>

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. *Internet users 2011*. Disponible en: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/> [Consulta: 23/02/12]

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World of Work Report 2011*. Geneva: International Labour Organization, 2011. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_166021.pdf [Consulta: 15/02/12]

Internet World Stats: usage and population statistics [en línea] Disponible en: <http://www.internetworldstats.com/> [Consulta: 15/02/12]

MARTÍNEZ, Giraldo. "Internet y la ciudadanía global: procesos de producción de representaciones sociales de ciudadanía en tiempos de globalización. En: *Aposta: revista de ciencias sociales*. Junio 2004, núm. 9, p. 2-20.

MAYOR ZARAGOZA, Federico. "Evolución o revolución". En: *Público, 11 de febrero, 2011*. Madrid: Diario Público, 2011.

MEKAY, Emad. "Las mujeres en las revueltas árabes". En: *Periodismohumano.com*, 14 febrero, 2011. Disponible en: <http://periodismohumano.com/mujer/las-mujeres-en-las-revueltas-arabes.html> [Consulta: 14/02/12]

MUÑOZ VERGARA, Agustín. "Indignémonos, un movimiento global". En: *Sociedad y Utopía: revista de ciencias sociales*. 2011, núm. 38, p. 201-220.

O'REALLY, Tim. *What is web 2.0: design patterns and business models for the next generation of software*. Disponible en: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> [consulta: 16/02/12]

PASTOR VERDÚ, Jaime. "El Movimiento 15-M. Un nuevo actor sociopolítico frente a la dictadura de los mercados". En: *Sociedad y Utopía: revista de ciencias sociales*. 2011, núm. 38, p. 109-124.

PORTA, Donatella, Della; Mosca, Lorenzo. "Searching de net". En: *Information, communication and society*. 2009, v. 12, n. 6, p. 771-792.

ROBLES, José Manuel; GANUZA, Ernesto. "Internet y la deliberación. Dos ideas para comprender cómo afrontan los indignados la participación política". En: *Sociedad y Utopía: revista de ciencias sociales*. 2011, núm. 38, p. 243-262.

RODRÍGUEZ, Olga. "Así hicimos la revolución". En: *Periodismohumano.com*, 13 junio, 2011.

ROVIRA, Jordi. *Entrevista con Manuel Castells*. En: Sala de Prensa, Universitat Oberta de Catalunya, febrero de 2011. Disponible en: http://www.uoc.edu/portal/castellano/sala-de-prensa/actualitat/entrevistes/2011/manuel_castells.html [Consulta: 06/02/12]

SANDIUMENGE, Lali (2011, octubre, 16) *Internet cambiará el concepto de ciudadanía: entrevista a Slim Amamou*. [artículo de blog]

Disponible en: <http://blogs.lavanguardia.com/guerreros-del-teclado/2011/10/16/internet-cambiara-el-concepto-de-ciudadania/> [Consulta: 25/02/12]

SANDIUMENGE, Lali. (2011, noviembre, 9) *Cuando éramos libres* [artículo de blog] Disponible en: <http://blogs.lavanguardia.com/guerreros-del-teclado/2011/12/09/cuando-eran-libres/> [Consulta: 25/02/12]

SANDIUMENGE, Lali. "Los vigilantes cibernéticos de la transición tunecina". En: *Publico*, 9 de enero de 2012.

SANTOS, Manoel. "Entrevista a Federico Mayor Zaragoza". En: *Rebelión*, 1 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=75246> [Consulta: 22/02/12]

SILVA MACHADO, Jorge. "Movimientos sociales y activismo en red". En: *II Congreso online del Observatorio de la Cibersociedad* (Barcelona, 2-14 noviembre de 2004) Disponible en: http://www.forum-global.de/jm/art04-05/movimientos_sociales.htm [Consulta: 10/02/12]

Threatened Voices: tracking suppression of online free speech [en línea] Disponible en: <http://threatened.globalvoicesonline.org/> [Consulta: 6/02/12]

VALENZUELA, Javier. "Desencanto árabe 2.0". En: *El País*, 4 de marzo de 2012.

YORK, Jillian C. *Arabloggers 2011: Tunisian voices* [en línea] Disponible en: <http://jilliancnyork.com/2011/10/03/arabloggers-2011-tunisian-voices/> [Consulta: 21/02/12]

YORK, Jillian C. (2011, January, 28) *Egypt: an Internet black hole* [artículo de blog] Disponible en: <http://globalvoicesonline.org/2011/01/28/egypt-an-internet-blackhole/> [Consulta: 12/02/12]

YOYCE, Mary. *Blog for a cause: the Global Voices Guide to Blog Advocacy*. Disponible en: http://advocacy.globalvoicesonline.org/wp-content/downloads/gv_blog_advocacy2.pdf [Consulta: 11/02/12]



Primavera democrática árabe: ¿otoño islamista?*

Ignacio Álvarez-Ossorio

*Profesor de Estudios Árabes e Islámicos
Universidad de Alicante*



Apenas ha transcurrido un año de las revueltas populares que provocaron la caída de Ben Ali en Túnez y Mubarak en Egipto y ya se empieza a hablar de que la primavera democrática ha dejado lugar a un otoño islamista. Este pesimismo estaría motivado por la victoria electoral de Ennahda en Túnez, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) en Marruecos y el Partido de la Libertad y la Justicia (PLJ) en Egipto. Aunque no fueron los principales protagonistas de la Primavera Árabe, los islamistas han sido, sin duda, quienes más se han beneficiado de ella rentabilizando su dilatada trayectoria opositora y su vasta implantación en las sociedades árabes. Todo ello a pesar de que sus valores conservadores y tradicionales se sitúan en las antípodas de los que defendidos por los jóvenes revolucionarios: la democracia, la libertad, la justicia y los derechos del hombre.

* Este artículo se enmarca en la investigación dentro del proyecto I+D del MICINN 'Sociedad civil y contestación política en Oriente Medio: dinámicas internas y estrategias externas' (CSO2009-11729).

La democratización progresiva del mundo árabe es un proceso irreversible que acabará afectando, en mayor o menor medida, a todos los países de su conjunto

El hecho de que las revueltas no hayan abierto un proceso de secularización como muchos esperaban, sino que hayan allanado el camino para la conquista del poder por parte de los islamistas ha llevado a muchos a lanzar la voz de alarma por la supuesta existencia de una agenda oculta por parte de los movimientos islamistas. Este temor es compartido tanto por los países occidentales como por los activistas y defensores de los derechos humanos en el mundo árabe, que sospechan de las verdaderas intenciones de estos partidos una vez que empiecen a gobernar. Como señalara un conocido periodista español: “Cabría interpretar su amplia victoria electoral como el triunfo de una agenda oculta, que incluye la imposición de la *sharía*, la limitación de los derechos de las mujeres e incluso la persecución de las minorías religiosas, sobre todo los cristianos” (Bassets, 2012).

Esta alarma es, a todas luces, injustificada, ya que no tiene en cuenta las transformaciones radicales registradas en el seno de las formaciones islamistas en el curso de las últimas décadas que les ha llevado a convertirse, a día de hoy, en la única alternativa real a los gobiernos autoritarios árabes. El amplio respaldo popular que han cosechado en las urnas premia tanto la labor social desarrollada en las últimas cuatro décadas como el pragmatismo del que han hecho gala en los últimos años. Los movimientos islamistas han reconocido la pluralidad de las sociedades árabes (en lo ideológico y confesional) y, en consecuencia, han renunciado a imponer por la fuerza sus concepciones aceptando, con ello, los principios democráticos (incluida la alternancia en el poder). También se han mostrado partidarios de coordinarse con el resto de fuerzas opositoras (como en el caso de la Asamblea Nacional por el Cambio en Egipto o el Consejo Nacional Sirio, por mencionar tan sólo dos ejemplos) para pasar la página del autoritarismo.

Sólo partiendo de estas premisas puede entenderse la abrumadora victoria de los partidos islamistas en las elecciones celebradas en Túnez, Marruecos y Egipto. Lejos de ser una mera táctica, este movimiento evidencia que los islamistas han cerrado una etapa y han inaugurado otra; que han abandonado la oposición para asumir tareas de gobierno, con todo lo que ello implica. Todo ello no nos debe llevar a pensar que hayan renunciado a que el islam ocupe un lugar central en la vida social y política, pero sí a plantearse cómo mantener dicha centralidad en un entorno más democrático (Roy, 2011). Como ha apuntado François Burgat, “la llegada al poder de los islamistas no compromete el desarrollo del lento y difícil proceso de transición democrática que, en ningún caso, podrá desarrollarse sin ellos” (Valladis, 2011).

Balance y tendencias

La Primavera Árabe es un fenómeno poliédrico todavía difícil de interpretar en toda su complejidad a un año vista. Si bien es cierto que el transcurso de este tiempo nos ofrece cierta distancia para realizar un primer diagnóstico en torno a los avances y los retrocesos registrados en el mundo árabe desde entonces, todavía estamos ante un proceso inconcluso y repleto de incógnitas. Aunque todavía queda mucho camino por recorrer, el primer balance es, necesariamente, positivo porque las libertades son ahora mayores que las existentes en el pasado, la asfixiante censura se ha relajado, las leyes de emergencia se han derogado, las formaciones antes proscritas han sido legalizadas y, por primera vez, se han celebrado elecciones transparentes y realmente competitivas en varios países.

Un primer aspecto a destacar es que no siempre nos encontramos ante un mismo fenómeno y que el término genérico revoluciones árabes no debería generalizarse, puesto que la situación política, económica y social de los países árabes difiere de manera notable, al igual que los resultados alcanzados por las movilizaciones populares en Túnez, Egipto, Libia, Bahrein, Yemen o Siria. Ahora bien, la Primavera Árabe es un proceso que no tiene vuelta atrás. Aunque por el momento haya afectado a tan sólo un puñado de países, la democratización progresiva del mundo árabe es un proceso irreversible que acabará afectando, en mayor o menor medida, a todos los países de su conjunto. Como ha destacado Bernard Badie estamos ante el principio de un camino que no sabemos a dónde nos llevará y en el que quedan muchas incógnitas por despejar (Badie, 2011).

Para tratar de prevenir un efecto contagio algunos países han puesto en marcha diferentes medidas para neutralizar la movilización ciudadana. En función de sus reacciones a la Primavera Árabe podríamos distinguir entre tres tipos de regímenes: los reformistas, los acomodaticios y los disfuncionales (Gutiérrez de Terán y Álvarez-Ossorio, 2011: 21-24). En el primer grupo estarían países como Marruecos y Jordania, que han emprendido una reforma constitucional en el marco de la cual han aceptado algunas de las demandas tradicionales de la oposición renunciando, a su vez, a parte de sus prerrogativas. En el segundo grupo nos encontramos a los países del Golfo que han aprobado un paquete de medidas económicas y fiscales para tratar de apaciguar las demandas de apertura política emplean para ello los réditos generados por los hidrocarburos. En el tercer grupo hallamos a algunos países como Sudán, Irak o Líbano, que se hallan sumidos en un clima de enfrentamiento bélico o de tensiones sociales, regionales y confesionales que distorsionan la acción popular a favor de un programa de reformas.

Si su gestión es eficaz y consiguen resolver algunos de los problemas estructurales de dichos países se verán recompensados con un mayor respaldo electoral en las futuras elecciones. En el caso de que fracasen se verán castigados por las urnas

En aquellos países donde se ha avanzado en el ámbito de la democratización, como es el caso de Túnez, Marruecos y Egipto, no encontramos un patrón común: el ascenso de los movimientos islamistas al poder tras la celebración de las correspondientes elecciones. Es importante subrayar que dichas formaciones son, ante todo, movimientos políticos que comparten una ideología conservadora islámica. Sin embargo no disponen, ni mucho menos, del monopolio del islam. De hecho existen diferentes sensibilidades dentro de este amplio y heterogéneo movimiento que van desde las posiciones salafistas hasta los post-islamistas pasando por los islamistas tradicionales. Tampoco debemos olvidarnos del islam oficialista tradicionalmente esponsorizado por el Estado (y que ahora pretende recuperar la credibilidad perdida), el islam popular representado por los movimientos sufíes o el reciente fenómeno de los telepredicadores (cuya audiencia se ha multiplicado en los últimos años). Ni unos ni otros comparten el mismo proyecto político ni tampoco coinciden plenamente en cuáles deben ser las prioridades en este periodo de transición que ahora se abre.

En realidad era un secreto a voces que dichas formaciones se impondrían fácilmente al resto de sus adversarios en el caso de que se les permitiera concurrir a las elecciones y estas fueran realmente competitivas. De hecho no es la primera vez que ocurre, ya que el Frente Islámico de Salvación (FIS) se impuso holgadamente en la primera fase de las elecciones legislativas argelinas celebradas en 1990 y el Movimiento de Resistencia Islámica (Hamas) hizo lo propio en 2006 en los Territorios Ocupados palestinos. Quizás la mayor sorpresa radica ahora en la contundencia de esta victoria electoral: el Partido de la Justicia y la Libertad y los salafistas de al-Nur han sumado el 70% de los votos en Egipto y Ennahda consiguió el 37% en Túnez (menor fue la ventaja del Partido de la Justicia y el Desarrollo marroquí que sólo obtuvo un 27% de los apoyos).

Esta victoria islamista no debería contemplarse como algo meramente anecdótico y circunstancial; los partidos islamistas han llegado para quedarse. Aunque todavía sea demasiado pronto para afirmarlo de una manera tajante, todo parece indicar que estamos ante un cambio sistémico y ante un proceso de renovación de élites. Lo más probable es que no estemos ante un mero espejismo, sino ante el principio de una larga etapa en el curso de la cual los islamistas irán extendiendo su peso e influencia por buena parte del mundo árabe. La rapidez o la lentitud de dicho proceso dependerá, esencialmente, de la labor de los gobiernos islamistas recién constituidos. Si su gestión es eficaz y consiguen resolver algunos de los problemas estructurales de dichos países se verán recompensados con un mayor respaldo electoral en las futuras elecciones. En el caso de que fracasen se verán castigados por las urnas.

Aunque sus mandatos serán breves, sobre todo en el caso de Túnez y Egipto donde la Asamblea Constituyente tiene como principal misión elaborar la nueva Constitución y donde se celebrarán nuevas elecciones en el plazo de un año, su acción de gobierno será analizada con luz y taquígrafos no sólo desde el exterior sino también desde el interior. La puesta en marcha de un programa maximalista podría desatar la alarma de Occidente y tensar las relaciones bilaterales con EEUU y la UE; por el contrario, un programa minimalista que renuncie a sus valores tradicionales podría desencadenar la desafección de su propia base social. Por lo tanto deberán mantener un delicado equilibrio del cual los principales beneficiados podrían ser los grupos salafistas, que han asumido el programa del que los islamistas se han ido distanciando de manera progresiva: imposición de la *sharía* y revisión de los códigos de familia. De hecho, los salafistas siguen considerando la democracia occidental una herejía, aunque por razones de índole estratégica hayan decidido tomar parte en el juego político, y confían en que la imposición de la *sharía* resolverá, por sí misma, todos los problemas de las sociedades árabes.

Tal y como ha subrayado Oliver Roy, los partidos islamistas “han sido elegidos para que se concentren en la agenda doméstica y no para que pongan en marcha una agenda revolucionaria, ya que su electorado es muy conservador y no es un electorado revolucionario” (Roy, 2011). Lo que la población exige es que mejoren la situación económica, que implanten un gobierno más transparente, que combatan la corrupción, que garanticen la estabilidad y, sobre todo, que normalicen la situación. En este sentido el AKP turco, y su combinación de liberalismo económico y conservadurismo social, podría convertirse en un modelo a seguir.

La población espera resultados concretos y rápidos. Todo ello implica que deberán poner el énfasis en la creación de empleo y el combate de la pobreza evitando generar tensiones o polarizar a la sociedad. Por ello es bastante probable que, al menos durante el periodo constituyente, la agenda tradicional de los islamistas quede relegada a un segundo plano o, quizás, se opte por una islamización por etapas que sólo culminará cuando conquisten el poder tras la actual fase constituyente (Lmrabet, 2012). También es probable que las relaciones exteriores se guíen por el pragmatismo, ya que el frenetismo ante los países occidentales tendría un elevado coste político (no hay que olvidarse del cordón sanitario formado ante la victoria islamista en los Territorios Ocupados palestinos).

Además de estas consideraciones sobre los partidos islamistas debe ponerse el foco en las fuerzas revolucionarias. Los jóvenes que desencadenaron la revolución han sido incapaces de traducir su capacidad de movilización en peso político en el nuevo escenario post-Primavera Árabe. Varios factores explican esta situación, entre

En este nuevo escenario post-revolucionario, otro de los grandes perdedores podría ser la mujer, que ha visto reducida su presencia en la vida política y que podría ser la principal afectada en el caso de que se reformen los códigos de familia o se imponga la sharía

ellos la negativa de los activistas a entrar en la política o a plantear un programa de gobierno alternativo. También se ha puesto de manifiesto la renuencia de los jóvenes a elegir a una cabeza visible o a un líder carismático, probablemente como rechazo a la política tradicional. En el caso de Egipto, algunos movimientos juveniles denunciaron un supuesto entendimiento entre la Junta Militar y los Hermanos Musulmanes para repartirse el poder. Un día antes de las elecciones, decenas de miles de personas se congregaron en la plaza de Tahrir reclamando el boicot electoral. Quizás esta circunstancia explique la elevada abstención registrada en Egipto cercana al 48% (pero también en Marruecos donde alcanzó el 55% y en Túnez donde llegó al 46%).

A pesar del escaso peso que tendrán en los nuevos parlamentos, los jóvenes han anunciado que se mantendrán en alerta y no dudarán en movilizarse en el caso de que consideren amenazada la revolución. Confían en su capacidad de movilizar a la población en el caso de que los islamistas que han llegado al gobierno tengan una agenda oculta o en el caso de que un autoritarismo intente ser reemplazado por otro. No obstante, este último año ha evidenciado que sus capacidades se han resentido de manera notable y que únicamente son capaces de hacer llegar su mensaje a un porcentaje limitado de la población. Únicamente la participación de los sectores islamistas y salafistas, tal y como ocurrió en la conmemoración del primer aniversario de la revolución egipcia el pasado 25 de enero, es garantía de éxito. Con el transcurso del tiempo el peso de los revolucionarios podría erosionarse aún más no sólo como consecuencia de sus contradicciones internas, sino como muestra de la voluntad popular de normalizar la situación y cerrar cuanto antes la fase revolucionaria con todas las incógnitas que esta genera.

Otra de los grandes perdedores en este nuevo escenario post-revolucionario podría ser la mujer, que ha visto reducida su presencia en la vida política y que podría ser la principal afectada en el caso de que se reformen los códigos de familia o se imponga la *sharía*. En Egipto, la mayor parte de los partidos se vieron obligados por ley a incluir al menos una mujer en sus candidaturas, pero las relegaron al último puesto de las listas lo que explica que tan sólo 9 de los 508 escaños sean ocupados por mujeres (frente a los 64 de la legislatura precedente). En Marruecos sólo el 15% de los candidatos fueron mujeres y sólo hay una entre los 30 ministros del gobierno dirigido por Benkirane (frente a las siete del anterior gabinete). La excepción es Túnez, donde han conseguido 49 (42 de ellas integrantes de Ennahda) de los 217 escaños y donde una mujer, Maya Yibri, es la secretaria general del Partido Democrático Progresista, quinta fuerza política del país.

Como se ha encargado de recordar Amnistía Internacional todavía queda mucho camino por recorrer. Un reciente informe denuncia que la situación de los derechos humanos no ha mejorado de manera sustancial en el mundo árabe en este último año y, a la vez, señala las tareas todavía pendientes. Para mejorar la situación de los derechos humanos, la organización considera imprescindible: 1) garantizar que las leyes son conformes con las normas internacionales; 2) reformar el sistema de justicia; 3) poner fin a la tortura y otros malos tratos; 4) poner fin a la detención en régimen de incomunicación; 5) defender el derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión; 6) liberar a los presos de conciencia; 7) poner fin a las desapariciones forzadas; 8) poner fin a la impunidad; 9) hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales; 10) poner fin a la discriminación; 11) despenalizar las relaciones sexuales consentidas; 12) proteger y promover los derechos de las mujeres; 13) combatir la violencia contra las mujeres; 14) respetar los derechos de los habitantes de asentamientos precarios; 15) abolir la pena de muerte; 16) proteger los derechos de las personas migrantes, refugiadas; y 17) controlar adecuadamente las transferencias militares, policiales y de seguridad (AI, 2012).

Elecciones con elección

Como ya hemos señalado anteriormente, el aspecto más significativo de los procesos electorales que se desarrollan en el Norte de África en la segunda parte del 2011 es la participación, en pie de igualdad, de los partidos islamistas. Se trata de las primeras elecciones en la que los votantes pueden elegir entre diferentes opciones políticas y, además, tienen la certeza que el proceso de recuento no se manipula, como ocurría antaño, en beneficio de los partidos oficialistas (Álvarez-Ossorio y Zaccara, 2009). Se trata, por lo tanto, de las primeras elecciones no fraudulentas en la historia contemporánea de dichos países.

Además de la aplastante victoria islamista merece la pena destacarse la atomización política de los Parlamentos, que obliga al establecimiento de gobiernos de coalición entre las fuerzas islamistas y liberales. Otros cuestión a destacar es la ilegalización de los partidos oficialistas que habían disfrutado del monopolio político en Túnez y Egipto: la Reagrupación Constitucional Democrática (RCD) y el Partido Nacional Democrático (PND), aunque en Marruecos han sobrevivido los partidos próximos a Palacio (entre ellos el Partido de la Autenticidad y la Modernidad o la Agrupación Nacional de Independientes).

Túnez

Los tunecinos fueron convocados a las urnas el 23 de octubre de 2011 para elegir una Asamblea Constituyente que tiene como principal cometido la elaboración de una nueva Constitución que sienta los cimientos de la Segunda República. Una vez que se apruebe dicho texto constitucional, se convocarán nuevas elecciones legislativas y presidenciales. La celebración de los comicios discurrió en un clima de normalidad al que contribuyó en buena medida el consenso alcanzado entre todas las fuerzas, que quedó plasmado en un Código de Conducta elaborado por la Instancia Suprema Independiente Electoral. En dicho código, las fuerzas se comprometieron a renunciar a la violencia, respetar a sus competidores y apostar por el diálogo para superar sus diferencias.

El sistema electoral fue diseñado para impedir la obtención de amplias mayorías parlamentarias. Por esta razón, la Asamblea Constituyente está fuertemente segmentada, con la presencia de 23 formaciones que se reparten sus 217 escaños (si bien es cierto que 16 de ellas tan sólo cuentan con un solo escaño). Aunque el oficialista RCD fue ilegalizado, algunos de sus miembros se han integrado en las nuevas formaciones (en particular en Petición Popular) o han establecido 'partidos familiares' en algunos de sus feudos tradicionales.

Las elecciones se saldaron con la abrumadora victoria del islamista Ennahda, que obtuvo 89 de los 217 diputados. Este partido es heredero del Movimiento para la Tendencia Islámica, creado en 1981 por Rachid Gannushi, y que ya tomó parte en las elecciones de 1989 antes de ser ilegalizada. Ennahda ha establecido una amplia coalición de gobierno en la que están representados también el Congreso por la República (CPR) de Moncef Marzouki y el Bloque Democrático por el Trabajo y las Libertades (Takatool) de Mustafa Ben Jaafar, segunda y tercera fuerzas con el 8,71% y 7% de los votos respectivamente (que se traducen en 49 escaños en la Asamblea Constituyente). De hecho Marzouki ha sido elegido presidente y Jaafar presidente del Parlamento conservando Ennahda el puesto de primer ministro que ha ido a parar a Hammadi Jebali.

Los líderes de Ennahda han lanzado un mensaje tranquilizador a la comunidad internacional y a los sectores laicos tunecinos en torno a que no pretenden imponer la *sharía* ni revisar el código de familia, aunque al mismo tiempo insisten en la necesidad de preservar la identidad islámica de la población. No debe olvidarse que el principal dirigente del movimiento, Rachid Gannushi, viene defendiendo desde hace décadas la conciliación del islam con la democracia. Para diluir las sospechas que se cernían sobre Ennahda, la formación hizo pública una declaración de intenciones en las que se pronunciaba a favor de "los derechos humanos sin discriminación de ningún tipo,

Túnez es un laboratorio de pruebas perfecto porque tiene una amplia clase media, por su economía saneada, por lo reducido de su tamaño y por la homogeneidad de su población

los derechos de la mujer a la igualdad, la educación, el trabajo y la participación en la vida pública y, especialmente, el respeto del Código de Estatuto Personal” puesto que la mujer debe “participar en el renacimiento de la sociedad”.

En una entrevista al diario *Público*, Rachid Gannushi se mostraba a favor de “un modelo que conjugue islam y democracia y que garantice la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos” (Deirós, 2011). Además manifestó: “Nosotros no entendemos la *sharía* como un conjunto de reglas, sino como una serie de principios generales que garantizan la libertad, la igualdad y el respeto del prójimo. Además, la *sharía* existe ya en nuestro país como fuente de legislación, por ejemplo en el Código de Estatuto Personal, que regula el derecho de familia, la condición de la mujer y la igualdad entre sexos. De cualquier manera, las leyes se aprobarán en el Parlamento del país y no habrá ninguna autoridad por encima de este cuerpo legislativo”. También el presidente Moncef Marzouki ha defendido la preservación de la identidad islámica, quizás en un intento de tender puentes en este periodo de transición. Está por ver si estos pronunciamientos satisfacen a su electorado, conservador y tradicionalista.

Sectores laicos y defensores de los derechos humanos han advertido de la existencia de una agenda oculta islamista. Es el caso de Ahmed Nejib Chebbi, dirigente del centroizquierdista Partido Democrático Progresista que en las elecciones obtuvo 16 escaños, quien ha dicho que se opondrá a la islamización del país. En una entrevista a *El País*, Chebbi afirmó: “¿Es Ennahda un partido democrático? No lo creo. Creo que para ellos la democracia es un instrumento para conquistar el poder e instaurar un poder ideológico... Un poder que obligaría a las fuerzas del Estado y a los ciudadanos a amoldarse a una ideología oficial. Esa ideología es una lectura conservadora del Islam” (Rizzi, 2011). También Petición Popular, la tercera fuerza con 26 escaños, tiene un discurso claramente anti-islamista. Según la interpretación de estas formaciones, Ennahda estaría mostrando su cara más amable durante este periodo constituyente para no movilizar el voto de la izquierda y hacerse con la victoria en las elecciones legislativas y presidenciales previstas para finales de 2012.

En todo caso, los analistas coinciden que su asunción de labores de gobierno le llevará también “a conferirle un mayor sentido de responsabilidad de Estado” (Varona, 2011: 5). La agenda doméstica es prioritaria y, sobre todo, la lucha contra el desempleo. Las ayudas aprobadas por el Banco Europeo de Inversiones, que suman los 4.000 millones de euros para el periodo 2011-2013, podrían contribuir a normalizar la situación. Como muchos se ha subrayado en más de una ocasión, Túnez es un laboratorio de pruebas perfecto

porque tiene una amplia clase media, por su economía saneada, por lo reducido de su tamaño y por la homogeneidad de su población (11 millones de personas).

Marruecos

El caso marroquí difiere del tunecino y el egipcio. El Movimiento 20 de Febrero que movilizó a miles de marroquíes en las calles de las principales ciudades del país no demandaba la caída de Mohamed VI o el fin de la monarquía, pero sí una Asamblea Constituyente democráticamente elegida, un rey que reinase pero que no gobernase, la creación de empleos públicos, la persecución de la corrupción y la caída de los consejeros legales y los políticos oportunistas (Cubertafond, 2011: 1).

A raíz de las primeras movilizaciones populares, el rey Mohamed VI percibió la necesidad de introducir reformas que apaciguaran las protestas. En su discurso del 9 de marzo, el monarca alauí anunció la reforma de la Constitución, vigente desde 1996 y que otorgaba amplios poderes al monarca, entre otros la capacidad para designar al primer ministro y a los denominados ‘ministerios de soberanía’ (Interior, Justicia, Defensa, Asuntos Exteriores y Asuntos Religiosos). Este movimiento preventivo pretendía desactivar la movilización de la calle marroquí que, como sus homólogas tunecina y egipcia, también tenía razones para el descontento y reclamaba mayores libertades, más justicia y más democracia, así como la lucha contra la corrupción y las desigualdades sociales.

Al contrario que en el caso tunecino en el que se apostó por la elección de una nueva Asamblea Constituyente, Mohamed VI decidió tutelar el proceso designando una Comisión Consultiva de 18 miembros con el propósito de “conducir a Marruecos a una nueva era constitucional y democrática, en cuyo seno se consolide el Estado de derecho”. Se trataba, en palabras del monarca, “de un compromiso histórico: de un nuevo pacto entre el trono y el pueblo”. Este movimiento, que se inscribía en el proceso de liberalización otorgada concebida por Hasan II en los noventa, generó cierto escepticismo y descontento entre amplios sectores de la población debido sobre todo a la sobrerrepresentación de personalidades del Majzen y a la infrarrepresentación de figuras independientes de la sociedad civil en dicha comisión. Para algunos analistas se ponía de manifiesto, una vez más, “la capacidad del Majzen de cooptar a las élites díscolas e independientes” (López García, 2011: 16).

A la Comisión Consultiva se le otorgó un periodo de 100 días para que elaborase su propuesta de Constitución, pero el monarca se reservó la última palabra para modificar aquellos artículos incómo-

*La monarquía
deja de ser
sagrada para
pasar a ser
inviolable y el rey
sigue siendo el
máximo
responsable de
las Fuerzas
Armadas y
designando al
ministro de
Defensa*

dos. Las principales enmiendas al texto constitucional tenían que ver con una serie de reformas largamente aplazadas: “la regionalización, la consagración de la pluralidad de la identidad marroquí, el reforzamiento de las libertades públicas, la ampliación de las competencias de la Corte Constitucional, el fortalecimiento del Parlamento, del jefe de gobierno, del gabinete, de la oposición, la constitucionalización de las instancias responsables del buen gobierno y la obligación de rendir cuentas de todo responsable público” (Cubertafond, 2011: 3). A partir de ahora será el primer ministro quien designará a los ministros, los altos cargos del gobierno y los directivos de las empresas estatales presidiendo el Consejo de Ministros y pudiendo disolver el Parlamento (antes prerrogativa exclusiva del rey).

El rey pierde la iniciativa legislativa, que queda en manos del Parlamento, pero sigue siendo el miramamolín y conserva en sus manos el control pleno de las cuestiones religiosas (entre ellas la presidencia del Consejo Superior de Ulemas). La monarquía deja de ser sagrada para pasar a ser inviolable y el rey sigue siendo el máximo responsable de las Fuerzas Armadas y designando al ministro de Defensa. En su discurso del 17 de junio, Mohamed VI consideró que se trataba de la primera Constitución “hecha por los marroquíes, escrita por los marroquíes y para todos los marroquíes”. El referéndum, celebrado el 1 de julio de 2011, con el 73,5% de la participación se saldó con el 98,5% de los votos a favor.

El 25 de noviembre de 2011 se desarrollaron las elecciones legislativas que consagraron al Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD), un movimiento político de ideología islámico-conservadora en lo que respecta a la economía y a los valores morales, como la principal fuerza política del país, aunque su victoria fue menos holgada que la de sus correligionarios islamistas de Túnez y Egipto. El PJD obtuvo un 27% de los votos lo que se tradujo en 107 de los 395 escaños, muy lejos de la mayoría absoluta. El nuevo texto constitucional señalaba que el nuevo primer ministro no sería designado por el rey, sino que procedería del partido más votado. Como en Túnez, los islamistas se vieron forzados a establecer una coalición de gobierno con varios partidos: el Istiqlal (60 escaños), el Movimiento Popular (32 escaños) y el Partido del Progreso y el Socialismo (18 escaños). Los propósitos del nuevo gobierno son proseguir las reformas, erigir un Estado democrático, garantizar el Estado de derecho y fortalecer la ciudadanía, la libertad, la justicia, la solidaridad social y el desarrollo.

Como en el caso de Túnez, las organizaciones de defensa de los derechos humanos y algunos sectores izquierdistas han anunciado la existencia de una agenda oculta de los islamistas y de un programa por etapas para islamizar la política y la sociedad marroquíes (Lmrabet, 2012). También la infrarrepresentación de las mujeres en el nuevo gobierno, donde sólo cuentan con una de las treinta carte-

ras, ha desatado fuertes críticas por parte de la Organización Marroquí de Derechos Humanos y de la Unión de Acción Feminista.

Egipto

La caída de Mubarak en Egipto no se saldó con el desmoronamiento de su régimen. Si bien es cierto que el oficialista Partido Nacionalista Democrático ha sido ilegalizado, también lo es que los militares han intentado pilotar el proceso de transición y conservar su posición dominante. Esta circunstancia explica el permanente pulso entre los partidos políticos y el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA) en torno a la aceleración o ralentización del proceso de transferencia de poderes a un gobierno civil.

La Asamblea del Pueblo egipcia tiene 508 escaños, 498 de los cuales son elegidos por los electores y los diez restantes por el propio CSFA. Cuatro grandes plataformas electorales concurren a la cita electoral: la Alianza Democrática (encabezada por el Partido de la Libertad y la Justicia, la marca electoral de los Hermanos Musulmanes), el Bloque Egipcio (en el que tomaban parte el Partido de los Liberales y al-Tagammu, entre otros), la Alianza Islámica (dirigida por el salafista al-Nur) y, por último, la Revolución Continúa (alianza que agrupaba a los sectores revolucionarios que decidieron tomar parte en las elecciones como la Corriente Egipcia o la Coalición Jóvenes de la Revolución).

Dado que la Ley Electoral prohíbe expresamente los partidos religiosos, los Hermanos Musulmanes establecieron el PLJ que afirmaba tener, tan sólo, “referencias islámicas”. De hecho el lema elegido para movilizar a sus simpatizantes, a los que se conminó a afiliarse a la nueva formación, fue “Traemos el bien a Egipto”. La ligazón entre ambas formaciones quedaba patente por la presencia de destacados miembros de su dirección: Muhammad Mursi como presidente, Isam el-Ariyan como vicepresidente y Saad al-Katatini como secretario general. El programa electoral del PLJ reivindica la Revolución del 25 de enero que permitió al pueblo “salir del túnel de la pobreza, la ignorancia y la enfermedad y abrazar la libertad, la democracia, la justicia social y los derechos humanos tras poner fin al autoritarismo político, la opresión social, el saqueo económico, el atraso científico y educativo y la manipulación informativa”. Defiende el equilibrio de poderes, las libertades públicas, la alternancia en el gobierno y la sociedad civil. Como no podía ser de otra manera también reafirma sus posicionamientos tradicionales en torno a la necesidad de que los valores del islam guíen la vida individual y pública y que los principios de la *sharía* sean la principal fuente de jurisdicción (como, de hecho, ya recoge la actual Constitución). Quizás lo más interesante es cuando señala que “el modelo de Estado islámico es, por su pro-

Las líneas rojas establecidas por la revolución de Tahrir son claras: libertad de expresión, de reunión y de organización y establecimiento de una democracia multipartidista

pia naturaleza, un Estado civil [...]. No es un Estado teocrático gobernado por hombres de religión puesto que en el islam no hay hombres de religión sino expertos en religión y ni siquiera ellos pueden gobernar en nombre de Dios. Los gobernantes han de ser ciudadanos elegidos por el pueblo y el pueblo es la fuente de autoridad [...]”. Las elecciones, desarrolladas en tres fases entre noviembre de 2011 y enero de 2012, depararon no pocas sorpresas y se saldaron con la victoria de los partidos islamistas que sumaron el 70% de los votos. Aunque se daba por descontado el triunfo del PLJ, la irrupción del salafista al-Nur generó inquietud no sólo entre los sectores liberales y la minoría copta, sino también entre los propios Hermanos Musulmanes. La Alianza Democrática obtuvo 225 escaños (216 de los cuales correspondía al PLJ) y la Alianza Islámica se hizo con 125 (109 correspondientes a al-Nur). Las fuerzas liberales quedaron en clara minoría, ya que el Wafd sólo logró 41 escaños, el Bloque Egipcio otros 34 escaños y la Revolución Continúa tan sólo ocho. Una de las medidas adoptadas por el CSFA fue la supresión de la cuota femenina y su sustitución por la obligación de que en todas las listas de los partidos hubiera, al menos, una mujer. Este cambio explica la infrarrepresentación femenina en la Asamblea, en la que únicamente entraron 9 diputadas (frente a las 64 de la anterior legislatura).

Los dirigentes del PLJ son plenamente conscientes que no es posible una vuelta atrás y que la calle egipcia no permitirá que un autoritarismo sea reemplazado por otro. Las líneas rojas establecidas por la revolución de Tahrir son claras: libertad de expresión, de reunión y de organización y establecimiento de una democracia multipartidista. El PLJ se verá obligado a legislar para todo el pueblo egipcio y no sólo para sus votantes, lo que implica que deberá establecer alianzas con los sectores liberales y con los partidos laicos (tal y como ha hecho Ennahda en Túnez y el PJD en Marruecos). En pocas palabras: deberán realizar un ejercicio de pragmatismo y evitar el frentismo para impedir que la brecha entre religiosos y laicos se amplíe.

De ahí las declaraciones de su presidente Mohamed Mursi: “No buscamos el monopolio del poder ni tampoco deseamos controlar el Parlamento. Esto no sería del interés de Egipto. Queremos un Parlamento equilibrado que no sea dominado por ningún partido”. Al inclinarse por esta fórmula pretendería lanzar un mensaje de moderación en la línea de lo que la comunidad internacional espera oír, pero también blindarse ante un periodo extremadamente complejo en el que hará falta mucho diálogo y consenso para afianzar la transición y reducir, de manera progresiva, el peso de los militares. Una alianza con los partidos liberales les otorgaría, además, un certificado de buena conducta ante los países occidentales que, alarmados por el ascenso de los salafistas, no tienen más opción que aceptar como interlocutor al PLJ, aunque sea como un mal menor.

Aunque los islamistas moderados del PLJ hayan aceptado formalmente las reglas del juego político, en el futuro tendrán que esforzarse por disipar las sospechas en torno a la posible existencia de una agenda oculta y demostrar que son capaces de conciliar islam y democracia

Si la victoria de los islamistas moderados era del todo previsible, la gran sorpresa la deparó la inesperada irrupción de al-Nur, que alcanzó más de un 25% de los votos. La sorpresa es doble puesto que los salafistas siempre han sido reacios a participar en el juego político. Hasta hace poco tiempo, los clérigos salafistas tachaban a la democracia como una forma de apostasía y, en consecuencia, rehusaban concurrir a las elecciones. De hecho uno de los máximos referentes de los salafistas es el teólogo medieval Ibn Taymiya, al que se atribuye la máxima “sesenta años de un gobernante injusto son mejores que una sola noche sin gobierno”. Se entiende así que el depuesto Mubarak favoreciera la implantación de los salafistas con el objetivo de mantener a los egipcios alejados de la política, pero también de crear un contrapeso a los Hermanos Musulmanes. El movimiento salafista, de carácter puritano y rigorista, promueve una lectura literal de los textos sagrados, la plena instauración de la *sharía*, el restablecimiento del califato y la estricta separación de sexos. Aunque los islamistas moderados del PLJ hayan aceptado formalmente las reglas del juego político, en el futuro tendrán que esforzarse por disipar las sospechas en torno a la posible existencia de una agenda oculta y demostrar que son capaces de conciliar islam y democracia. También deberán convivir con una Junta Militar escasamente proclive a ceder el poder a un gobierno civil y, mucho menos, a uno controlado por los islamistas. Todo parece indicar, pues, que el pulso entre los islamistas y los militares no ha hecho más que empezar y continuará, al menos, hasta que la celebración de las elecciones presidenciales y la redacción de la nueva Constitución despejen algunas de las incógnitas que ahora se ciernen sobre Egipto. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que el Ejército es un Estado dentro del Estado y controla más de un tercio de la economía egipcia. En todo caso, tal y como ha subrayado Jalil al-Anany, la transición no puede constituir una ruptura total con el antiguo sistema que, inevitablemente, se daría a su costa e implicaría una amenaza para sus privilegios económicos y sociales” (al-Anany: 2011).

Conclusiones

De lo anteriormente dicho cabe deducir que el balance de este primer aniversario de las revueltas árabes es, en términos generales, positivo. La amplia movilización de la calle árabe en demanda de dignidad y libertades ha cuestionado la existencia de una ‘excepción islámica’ según la cual los árabes serían refractarios a la democracia y proclives al despotismo. Las revueltas, que han sido esencialmente movimientos no violentos, demuestran a las claras que los pueblos árabes no son sujetos pasivos ni tampoco están contentos de vivir bajo el autoritarismo lanzando el mensaje de que los obstáculos para la democratización no son ni permanentes ni insalvables.

Además de una mejora de la situación económica, lo que demanda la población es el establecimiento de un nuevo contrato social basado en el respeto de las libertades y la consolidación de la democracia, pero también en la justicia social. El antiguo contrato social, establecido tras las independencias nacionales, antepone la modernización del país y su desarrollo a otros aspectos. En los años ochenta del pasado siglo este contrato hizo aguas debido a que el Estado incumplió sus compromisos y se retiró desordenadamente en medio de un brutal proceso de liberalización de la economía siguiendo los designios del Fondo Monetario Internacional.

Una vez en el gobierno no es difícil de pronosticar que los movimientos islamistas van a sufrir un desgaste y que sus apoyos disminuirán en el caso de que sean incapaces de mejorar la situación. Además de la crisis económica que padecen muchos países, tendrán que dar respuestas a algunos de los males endémicos del mundo árabe: la pobreza, el analfabetismo, la falta de democracia, la violación de los derechos humanos, los elevados presupuestos militares, los escasos gastos sociales, la marginación de la mujer y el déficit tecnológico. ¿Serán capaces de avanzar en todos estos terrenos al mismo tiempo que libran un pulso con los sectores contrarrevolucionarios? Probablemente la mejor forma de afrontar esta complicada agenda sea establecer amplias coaliciones de gobierno en las que estén representadas diversas sensibilidades políticas, tal y como ha ocurrido en Túnez y Marruecos.

El periodo de transición que ahora se abre es bastante incierto, porque los árabes deberán encontrar su propio modelo que no necesariamente será el mismo del vigente en Turquía, donde el AKP ha conseguido profundizar en la senda democrática y logrado un sólido crecimiento económico sin renunciar a sus valores tradicionales. Las nuevas Constituciones que se preparan en Túnez y Egipto servirán de termómetro para conocer si se busca un consenso real entre las diferentes formaciones o, por el contrario, los islamistas hacen valer su peso político para imponer una mayor presencia del islam en la vida política y social.

Referencias bibliográficas

Álvarez-Ossorio, I. y Zaccara (2009) *Elecciones sin elección. Procesos electorales en el Norte de África y Oriente Medio*. Madrid: Ediciones de Oriente y el Mediterráneo.

Amnistía Internacional (2012) *Año de rebelión. El estado de los derechos humanos en Oriente Medio y el Norte de África*. MDE 01/001/2012, 9 de enero: <http://www.amnesty.org/es/library/info/MDE01/001/2012>

al-Anani, Khalil (2012) "Egypt's souring transition", *Open Democracy*, 19 de octubre de 2011: http://www.opendemocracy.net/khalil-al-anany/egypt%E2%80%99s-souring-transition?utm_source=feedblitz&utm_medium=FeedBlitzEmail&utm_content=201210&utm_campaign=0

- Atalaya sociopolítica de Casa Árabe (2011) Número 17. Noviembre-diciembre: http://www.casaarabe-ieam.es/uploads/html/boletines/atalaya17/atalaya_17.html
- Atalaya Sociopolítica de Casa Árabe (2012) Número 18. Enero-febrero: http://www.casaarabe-ieam.es/uploads/html/boletines/atalaya18/atalaya_18.html
- Badie, B. (2011) "Printemps arabes: un commencement". *Etuds*, nº 7-8, 2011, pp. 7-18.
- Bassets, L. (2012) "El aprendizaje de la decepción". *El País*, 1 de marzo de 2012.
- Cubertafond, B. (2011) "La transition marocaine après le printemps arabe et la nouvelle Constitution". *Les Etudes et Essais du Centre Jacques Berque*, nº 5, noviembre.
- Curra-Lugo, V. (2011) *Las revueltas árabes. Notas de viaje*. Bogotá: Le Monde Diplomatique.
- Deirós, T. (2011) Entrevista con Rachid Ganuchi. *Público*, 24 de octubre de 2011: <http://www.publico.es/internacional/403054/queremos-un-estado-que-conjugué-islam-y-democracia>
- Dupret, B. (2012) "La victoire du PJD". *Conjoncture*, nº 933, enero, pp. 16-17.
- Ferrié, J. N. (2012) "Les resorts du 'Printemps arabe'". *Questions internationales*, nº 53.
- Gutiérrez de Terán, I. y Álvarez-Ossorio, I. (eds) (2011): *Informe sobre las revueltas árabes*. Madrid: Ediciones de Oriente y Mediterráneo.
- Lampridi, A. y Azaola, B. (2009) "El Egipto contemporáneo, entre reformas y continuidad" en F. Izquierdo (ed.), *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*. Barcelona: Fundación CiDOB.
- Lmrabet, A. (2012) "Les islamistes light et la laïcité". *Demain Online*, 1 de marzo de 2012: <http://www.demainonline.com/2012/03/01/les-islamistes-light-et-la-laicite/>
- López García, B. (2011) Entrevista con Mohamed Tozy. *Afkar/Ideas*, nº 31, otoño, pp. 16-20.
- Llorente, A. (2011) "Justicia y democracia en Marruecos y el mundo árabe: ¿una oportunidad para la UE?". *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 107, 16 de junio.
- Martínez Fuentes, G. (2011) "Elecciones a la Asamblea Constituyente de Túnez: claves del nuevo juego electoral". *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 136, 14 de octubre.
- Programa electoral Ennahda: https://www.facebook.com/Nahda.Tunisia?sk=app_174225559282949
- Programa electoral del Partido de la Libertad y la Justicia: <http://hurryh.com/Uploadedimage/files/mainsystem.pdf>
- Rizzi, A. (2011) Entrevista con Ahmed Nejib Chebbi. *El País*, 28 de septiembre.
- Roy, O. (2011) "Interpreting the Arab Spring". Center on the United States and Europe, Brookings Institution, 13 de diciembre: http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2011/1213_raymond_aron/20111213_arab_spring.pdf
- Szmolka, I. (2010) "Regímenes políticos híbridos. Democracias y autoritarismos con adjetivos". *Revista Española de Estudios Políticos*, nº 147, enero-marzo, pp. 103-135.
- Valladis, N. (2011) Entretien avec François Burgat: "Le mot islamite ne veut plus dire grand-chose". *Rue 89*, 17 de diciembre de 2011: <http://www.rue89.com/2011/12/17/le-mot-islamite-ne-veut-plus-dire-grand-chose-227603>
- Varona, C. (2011) "El islamista al-Nahda, partido vencedor de las primeras elecciones tunecinas libres". *Análisis del Real Instituto Elcano* nº 149: www.rii.es

Libia después de Gadafi: Los retos y desafíos que afronta el país en la construcción de la democracia¹

Rosa Meneses

Periodista de El Mundo especializada en Magreb y Oriente Medio



El 17 de febrero de 2011, al calor de la llamada Primavera Árabe, comenzó en Libia una revuelta que acabó, seis meses después, con el desmoronamiento del régimen del coronel Muamar Gadafi. La capital cayó en manos de las milicias revolucionarias a finales de agosto, lo que significó la erradicación simbólica del sistema de la Yamahiriya, la república de masas, aunque Gadafi se encontrara en fuga. Finalmente, el líder libio fue capturado, linchado y ejecutado el 20 de octubre. Pocos días después, el Consejo Nacional de Transición (CNT) declaró la “liberación” del país. Cuando ya se ha cumplido un año desde el desencadenamiento de la revuelta, las débiles autoridades interinas libias afrontan dos desafíos clave: el creciente poder de las milicias armadas –se calcula que hay más de 500 grupos armados en el país, cada uno sigue órdenes de sus propios líderes– y la fragmentación que experimenta el país en forma de rivalidades regionales. Unido a la falta de seguridad y a las tensiones entre centro y periferia y entre militares y civiles, el Gobierno transitorio ha de luchar también contra el aumento de la frustración social ante los escasos avances políticos y económicos.

¹ Rosa Meneses cubrió durante 2011 el conflicto de Libia en sus diferentes fases.

Milicias, impunidad y violencia

El 20 de enero de 2012, el ex embajador libio en Francia Omar Brebesh fue encontrado muerto en la morgue de Zintan, con evidentes signos de tortura. Un día antes había sido llamado por las milicias de esta zona en Trípoli. Vinculado al régimen derrocado, Brebesh, jurista y antiguo decano de la universidad de Nalut de 62 años, había sido captado por las nuevas autoridades, una decisión que no gustaba a todos. El incidente es sólo uno de los múltiples actos de violencia incontrolada y venganza que perpetran a diario las milicias libias. A pesar de que la guerra ha acabado, los guerrilleros se niegan a entregar las armas. Actúan como policía, deteniendo a sospechosos y antiguos colaboradores de Gadafi, controlan bastiones estratégicos y patrullan las ciudades imponiendo su ley. Por ejemplo, sólo en Trípoli hay más de 120 milicias diferentes (Prier, 2012). Las fuerzas de Zintan, una ciudad de una zona montañosa al sur de la capital, controlan el aeropuerto de Trípoli, donde según sus propios cálculos mantienen un millar de hombres (Shadid, 2012). Estas milicias se atribuyen un papel importante en la caída de la capital: de Zintan partió la ofensiva que acabó por poner de rodillas a los gadafistas. La captura, en noviembre, del hijo predilecto de Gadafi, Saif al Islam, renovó sus aires de protagonismo. Todavía mantienen prisionero al vástago del líder libio, quien según las autoridades transicionales será juzgado en el país. Pero no están solas en Trípoli: a las propias milicias de la capital, entre ellas el Consejo Militar de Trípoli, hay que sumar grupos armados de otras ciudades como Nalut o Misrata.

El Gobierno transitorio ha de luchar también contra el aumento de la frustración social ante los escasos avances políticos y económicos

El CNT poco puede hacer ante el poder desafiante de las milicias, que a menudo se enfrentan entre sí. Ya en octubre, se lanzaron llamamientos para que los cientos de guerrilleros que pululaban por Trípoli tras la guerra regresaran a sus ciudades de origen. Sin embargo, los comandantes no quieren retirar a sus hombres y alegan que son los libios los que quieren que se queden en las calles para garantizar la seguridad. Algunas milicias efectivamente tratan de preservar la ley y el orden en medio de la incapacidad del Gobierno. Sin embargo, otras son realmente agresivas. Es el caso de los guerrilleros de Misrata o Zintan, que se disputan los 'honorés' de haber dado un vuelco a la guerra contra Gadafi.

Un investigador de Human Rights Watch estima que existen 250 milicias diferentes sólo en la ciudad costera de Misrata, la ciudad que sufrió un cruel cerco de cuatro meses durante la guerra. En los últimos meses, estas milicias se han convertido en las más odiadas del país. Su presencia en Trípoli es problemática. Ocupan los barrios costeros de la capital, pero realizan incursiones en otras zonas para saldar sus 'cuentas pendientes'. Entre ellas está la de hostigar y detener a los que consideran aliados de Gadafi, como ocurre con los habitan-

tes de Tawarga, refugiados en un antiguo campo de trabajadores en Janzour, a las afueras de Trípoli. Los grupos armados de Bengasi y Zintan tratan de proteger a los 1.500 refugiados de las batidas de los milicianos misratíes, en las que han matado a varios hombres y detenido a decenas, que aún permanecen bajo su custodia. Misrata acusa a Tawarga de ser la base desde la que las fuerzas gadafistas ejercían el cerco a la ciudad. Sus habitantes son de piel negra, procedentes del sur o descendientes de esclavos, y son acusados por los misratíes de servir en las filas gadafistas.

“Las milicias de Libia están básicamente fuera de control, y la impunidad generalizada de que disfrutan alienta nuevos abusos y perpetúa la inestabilidad y la inseguridad”, manifiesta Donatella Rovera (Amnistía Internacional, 2012), asesora general de Respuesta a la Crisis de Amnistía Internacional. “Hace un año, la ciudadanía de Libia arriesgó su vida para reclamar justicia. Hoy, sus esperanzas peligran por las milicias armadas sin ley que pisotean impunemente los derechos humanos. La única manera de romper con las arraigadas prácticas de abusos del régimen autoritario del coronel Gadafi es garantizar que nadie está por encima de la ley y que los abusos se investigan”, añade.

En Libia hoy, existen un un centenar de centros de detención en todo el país, en manos de las autoridades transicionales y de las fuerzas rebeldes. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, hay unos 8.500 detenidos en 60 centros de detención (CICR, 2012) gestionados por las milicias. El 10% de estos arrestados son ciudadanos extranjeros, notablemente personas de raza negra detenidas simplemente por ser sospechosas de luchar en las filas de Gadafi. Durante la guerra, las milicias rebeldes aseguraron que el coronel Gadafi había reclutado mercenarios de Chad, Mali, Níger y otros países del África Negra. Ello desató una ‘caza al negro’ por todo el país (Meneses, 2011), deteniendo a cualquier persona de color incluso si no iba armada. Millones de africanos vivían en Libia antes del inicio de la revolución, trabajando en los oficios que los libios despreciaban.

Entre enero y febrero de 2012, Amnistía Internacional visitó 11 prisiones. En 10 de ellas, los detenidos afirmaron estar sometidos a torturas y malos tratos (Amnistía Internacional, 2012). Al menos 12 personas han muerto desde septiembre hasta febrero, a consecuencia de torturas bajo custodia de las milicias. En estos lugares al margen de la ley se sacan confesiones falsas bajo tortura; entre los métodos empleados los detenidos hablan de golpes con látigos, cables cadenas, barras metálicas o de madera, descargas eléctricas, arranque de uñas... La organización Médicos Sin Fronteras anunció a finales de febrero de 2012 la suspensión de todas las actividades en los centros de detención de Misrata. Sólo allí, MSF trató hasta febrero a 115 personas con heridas producidas por las torturas.

A pesar de que la guerra ha acabado, los guerrilleros se niegan a entregar las armas y actúan como policías imponiendo su ley

Ninguno de estos abusos ha sido investigado. Las autoridades del CNT tampoco han emprendido ninguna acción contra las milicias. De igual modo, las milicias son responsables de la expulsión como castigo colectivo, de comunidades enteras, lo que se contempla como un delito según el Derecho Internacional. Las fuerzas rebeldes de Misrata expulsaron a toda la población de Tawargha, unas 30.000 personas, y saquearon y quemaron sus casas como venganza por los crímenes de los que se acusa a algunas personas de cometer durante la guerra (Amnistía Internacional, 2012). También se han producido expulsiones en otras partes del país, como las perpetradas por las milicias de Zintan en los montes de Nafusa. Muchos permanecen refugiados en campamentos improvisados, sin que se haya tomado ninguna medida por parte de las autoridades.

La impunidad generalizada se está instalando en el país y el mensaje es que los abusos se toleran. Nadie tiene que rendir cuentas, con lo que la posibilidad de que estos abusos se repitan es alarmante. En un Estado naciente como Libia, este hecho causará un grave perjuicio a la sociedad y al sentido de justicia. Pero no sólo se trata de la impunidad presente. Esta situación hace que el pasado también quede impune. “Es imperativo que las autoridades libias demuestren firmemente su compromiso de poner fin a décadas de abusos sistemáticos y para ello deben poner freno a las milicias, investigar todos los abusos tanto actuales como cometidos en el pasado y enjuiciar a los responsables –sean del bando que sean- de conformidad con el derecho internacional”, estima Rovera (Amnistía Internacional, 2012).

Del “Hermano Líder” a los “Señores de la Guerra”

Las milicias también se enfrentan entre ellas. Raro es el día en que no se producen escaramuzas. Cuando antes había un líder inequívoco y omnipresente, el *Hermano Líder*, el propio Gadafi, hoy van perfilándose las figuras de *señores de la guerra* que despuntaron durante el conflicto y que hoy no están dispuestos a renunciar así como así al poder que han adquirido. Destaca Abdelhakim Belhadj, ex dirigente del Grupo Islámico Combatiente Libio (el grupo fundamentalista que combatió contra el dictador en los noventa), que ascendió como conquistador de Bab al Aziziya (el complejo presidencial de Gadafi), en agosto. Lidera el Consejo Militar de Trípoli, con el beneplácito del CNT, y cuenta con unos 300 hombres bien equipados y que patrullan la ciudad a bordo de todoterrenos con la inscripción “policía”. Obtiene financiación de Qatar y algunos observadores afirman que tiene una “agenda islamista oculta”. Sin embargo, la autoridad de Belhadj no sobrepasa el centro de Trípoli y es desafiada por los zintanis y los misratíes.

Su principal rival es el zintaní Abdallah Naker, líder del Consejo de los Revolucionarios de Trípoli. Naker le disputa legitimidad a Belhadj: dice que el islamista ha sido nombrado por el CNT y él, por los revolucionarios. Naker, antiguo comerciante de electrónica, afirma haber liderado todas las batallas del oeste. Según él, cuenta con más hombres y mejor armamento (Prier, 2012): asegura ser el jefe del “75% de los revolucionarios de Trípoli” y estar financiado por “hombres de negocios”. Su influencia se extiende por otras áreas de Libia: la costa y las fronteras con Argelia y Níger.

En el este sobresale la Brigada 17 de Febrero, liderada por Ismail Salabi, hermano del clérigo Ali al Salabi, considerado líder espiritual de la revolución libia. Ismail Salabi dispone de unos 3.000 hombres cuyo centro está en Bengasi. Antiguo combatiente en Afganistán, sufrió la cárcel bajo el régimen entre 1997 y 2003, como su hermano Ali. Ismail es muy crítico con las autoridades del CNT y mantuvo polémicas con su ex primer ministro, Mahmud Yibril, dimitido el año pasado. Además, una unidad de la Brigada 17 fue considerada responsable de la muerte del general Abdel Fatah Yunes en julio de 2011. Yunes era entonces ministro de Defensa del CNT y dirigía las operaciones en el frente de Ajdabiya, pero su pasado como jefe de las Fuerzas Especiales de Gadafi le había granjeado rencores entre los islamistas, que le consideraban responsable de la represión durante la dictadura.

Si durante la guerra podían percibirse bien las rivalidades entre las diferentes facciones, ha sido al acabar el conflicto cuando las luchas se han vuelto más recurrentes. En febrero, las fuerzas locales se enfrentaron a las misratíes en una mansión cercana al hotel Marriott que había pertenecido a Saadi Gadafi y que ahora era su cuartel general. Los vecinos aseguraban que los misratíes secuestraron a una chica y las milicias locales tomaron la casa y expulsaron a los foráneos. También ha habido enfrentamientos en Kufra, Zawiya, Bani Walid, Bengasi...

El CNT planea integrar a 75.000 hombres de un total de 120.000 que se estima necesitan ser desmovilizados (Engel, 2012). Sin embargo, sólo 15.000 rebeldes han firmado la reintegración y registrado sus armas. Muchos están esperando los resultados de la transición política antes de desarmarse. El Gobierno de Transición había dado a las milicias hasta el 20 de diciembre pasado para abandonar la capital. Siguen allí. El desarme de estos grupos será uno de los asuntos clave para el éxito del proceso hacia la democracia en Libia. Miles de armas, incluidos misiles SA-7, han sido saqueados de los arsenales militares abandonados por el ejército gadafista.

La idea de las autoridades interinas es integrar a las milicias en un ejército nacional lo antes posible, sin embargo, la absorción de las guerrillas es lenta. Encargado de la integración en Trípoli es Mojtar

La única manera de romper con las arraigadas prácticas de abusos del régimen autoritario del coronel Gadafi es garantizar que nadie está por encima de la ley y que los abusos se investigan

Fernana, autodenominado jefe de la región oeste. Teóricamente. Muchos lo consideran un señor de la guerra zintaní y la prueba de ello es que custodia en una mansión secreta a Saif al Islam, su trofeo de guerra y su garantía de un brillante futuro militar.

La absorción no será fácil puesto que los *señores de la guerra* no están dispuestos a ceder cotas de poder. Para Naker, integrarse es una opción futura que hoy por hoy no contempla. Habrá, además, que discutir los sueldos de sus hombres y el reembolso de su armamento. La cuestión es quién tiene más autoridad: por ahora, son las milicias las que en realidad protegen a un Gobierno demasiado frágil para ejercer el monopolio de la fuerza. “El Gobierno es débil; somos nosotros quienes lo protegemos, como si fuéramos el Ejército nacional”, declara Naker (Prier, 2012).

En este contexto, falta mucho para desarmar completamente a los rebeldes, pues no existe una estructura militar que pueda absorber a estos jóvenes armados. Bajo la égida de Gadafi, el Ejército era una institución débil. Tras su golpe de Estado, en 1969, el coronel eliminó todos los rangos oficiales por encima del suyo y encarceló y asesinó a aquellos rangos que se oponían a él (Meneses, 2011e). Aun así, el líder libio tuvo que acallar varios golpes militares. Bajo su dictadura, los grupos más influyentes de las fuerzas de seguridad eran las brigadas especiales, dirigidas por sus hombres de confianza. A diferencia del Ejército, pobremente armado y obsoleto, las fuerzas especiales disponían de soldados mejor entrenados y de armamento occidental. Una de las unidades más competentes –y temidas– era la Brigada Khamis, dirigida por uno de los hijos de Gadafi. Pese a su poderío, se desintegró en los epílogos de la guerra, cuando Trípoli fue conquistada y su cuartel general, en el barrio de Abu Slim, tomado por los rebeldes (Meneses, 2011a).

Por tanto, las fuerzas militares libias aquejan un defecto de formación histórico: hay una grave escasez de oficiales capacitados. Es la herencia que deja Gadafi. Las prioridades para formar un Ejército funcional y capaz de absorber a las milicias son el entrenamiento y la educación. Desde capacidades básicas para los soldados hasta educación de alto nivel para formar una nueva generación de oficiales que se desenvuelvan en un ambiente de respeto a los derechos humanos y la primacía de la ley. Algunos estados de la OTAN y aliados como Jordania y Qatar han comenzado a entrenar y a equipar (Wehrey, 2012) a las incipientes fuerzas de seguridad libias. Perfilar las relaciones cívico-militares y promover la democracia es también una tarea que tiene que trabajarse en este contexto. Más allá del armamento adecuado, las fuerzas de seguridad libias necesitan urgentemente equipación como vehículos, aviones, barcos, uniformes y material de protección, tecnología para el control de las fronteras, sistemas de comunicación...

De la construcción de unas fuerzas de seguridad eficaces dependerá que la atmósfera de seguridad facilite el desarrollo político, económico y social de un país que sale del túnel de una de las dictaduras más largas del mundo árabe. Pero además, los *señores de la guerra* no ocultan sus ambiciones políticas. Naker y Belhadj son de ideología islamista. Aspiran a dirigir Libia. Por tanto, en Libia habrá dos tipos de partidos políticos: los que tengan un brazo armado y los que no.

El creciente peligro de fragmentación regional

La tensión entre las autoridades libias y las milicias se enmarca dentro de una lucha entre el “centro” –que controla las instituciones nacionales, el flujo de petróleo y los miles de millones de los fondos en el exterior descongelados– y la “periferia” marginada durante la época de Gadafi y que sólo puede desafiar la legitimidad central utilizando la fuerza y apelando a las lealtades locales y tribales (Pack y Barfi, 2012). Esa fuerza viene reafirmada por ocho meses de alzamiento armado. El este de Libia, la Cirenaica, se levantó contra las fuerzas gadafistas en los primeros días de las protestas. Su capital, Bengasi, emergió como el centro político rebelde. Allí se establecieron las autoridades del CNT, en una región que pronto quedó cercenada del centro y fuera del alcance del régimen.

En el oeste, la Tripolitania, los acontecimientos sucedieron de forma diferente. En ciudades clave como Misrata, Zintan, Zawiya o Zuara, los rebeldes expulsaron a las fuerzas gadafistas, pero pronto se vieron rodeados por las tropas. Algunas localidades cayeron y otras resistieron meses de asedio. Mientras la zona de exclusión aérea impuesta por la ONU y los bombardeos de la OTAN impidieron que Gadafi retomara el este desde mediados de marzo, las batallas a lo largo de la ruta que conecta Ajdabiya con Sirte –con puntos clave como la refinería de Brega– se vieron pronto irrelevantes ante el empuje de las milicias tripolitanas, que se atribuyen la conquista de Trípoli, la captura de Gadafi y la detención de su hijo Saif al Islam.

Esta forma de conquistar ciudades, este modo de avanzar en el conflicto bélico ha favorecido tendencias que trascienden el Estado y potencian el ‘orgullo regional’. Cada lugar conquistado, cada ‘check-point’ presentaba pintadas con el nombre de la localidad a la que pertenecían los revolucionarios. La identidad comenzó a ser importante. Después de un Estado donde las ciudades quedaron diluidas frente al poder central representado en una persona, los sentimientos locales han emergido en forma de ciudades-estado. Ante la ineptitud de las autoridades centrales, los líderes locales están tomando la iniciativa. A la espera de las elecciones que deben celebrarse este junio en todo el país, las ciudades-estado se desesperan. Los salarios no se

pagan, la reconstrucción es inexistente, los cortes de energía son comunes y el país no tiene liquidez. Con todo, la tentación de autogestionarse es inmensa.

En Misrata, la tercera ciudad del país, el 20 de febrero se celebraron las primeras elecciones independientes tras la caída de Gadafi. La ciudad se desmarcó así del resto del país. En Bengasi, la capital del este, varias manifestaciones se han llevado a cabo en los últimos meses para reclamar una autonomía. La última, a mediados de marzo, fue atacada por hombres armados. Los llamamientos desde Bengasi para crear en esta región una zona semiautónoma son constantes. A principios de marzo, jefes tribales y militares del este se reunieron en Bengasi para demandar una federación (Kirkpatrick, 2012), sistema que prevalecía antes de que Gadafi diera un golpe de Estado hace cuatro décadas. Los congregados, unos 3.000, anunciaron unilateralmente que comenzarían a establecer su propio gobierno autónomo. Este 'estado' oriental, cuyo nombre en árabe es Barqa, tendría su propia legislación, sus presupuestos, policía y tribunales. Bengasi sería su capital. La conferencia destacó, sin embargo, que el gobierno central seguiría tomando decisiones sobre política exterior y controlaría el Ejército y la industria del petróleo.

Falta mucho para desarmar completamente a los rebeldes, pues no existe una estructura militar que pueda absorber a estos jóvenes armados

Si Libia será un Estado centralista o federal está aún por ver. Hay fuerzas centrífugas en ambos lados. Mientras, el discurso de los líderes es bastante ambiguo. Precisamente Ali Salabi, considerado líder espiritual de la revolución libia, expresa muy bien esa ambigüedad: “La mayoría de los libios están contra la centralización y contra el federalismo. Preferimos un modelo similar al de las autonomías españolas, con regiones que tengan instituciones propias” (Meneses, 2012). El primer ministro, Abdel Rahim el Keeb, urgió a los libios a rechazar el federalismo: “No necesitamos el federalismo porque estamos encaminándonos hacia la descentralización y no queremos ir hacia atrás 50 años”, afirmó. Sin embargo, los recelos entre ciudades siguen ahí. Los de Bengasi no se fían de los de Trípoli, que les han dominado durante décadas. Los de Trípoli no confían en los del este y ciertamente, los “recién llegados” –que copan los puestos del CNT– ni siquiera conocen la capital ni su subcultura. Además, todos recelan de los exiliados que están volviendo al país para participar en su reconstrucción, considerándolos unos “advenedizos”.

El espectro de la partición siempre ha pesado como una losa desde que comenzó la revuelta contra Gadafi. Cuando la revolución no llegaba a prender en el oeste, incluso se habló de cercenar la Cirenaica del resto del país (MacIntyre, 2011). Los sentimientos de odio regionales no son nuevos en Libia. A lo largo de la historia de este país hay un enorme sentimiento de marginalidad en la periferia. Además, la historia de unidad nacional en Libia es relativamente nueva. Gobernada como tres colonias (Cirenaica, Tripolitania y Fezzan) bajo

el imperio otomano, Libia fue constituida como una unidad después de la conquista italiana de 1934. Pero las tres provincias guardaron su independencia incluso bajo la monarquía federal que formaron las Naciones Unidas en 1951, tras la retirada de Italia y el nombramiento del rey Idris I. Hasta que en 1963, el país se convirtió en una entidad unitaria. Tras su golpe de Estado, en 1969, Gadafi centralizó el país, dividiéndolo en provincias y estableciendo un Estado policial. Cambió la capitalidad del este a Trípoli y muchos de los recursos fueron escatimados a la zona oriental, justo la que se levantó en primer lugar contra el tirano. El este de Libia es crucial para el país, pues contiene la mayor parte (dos tercios) de sus recursos petrolíferos.

Algunos expertos han apuntado que los riesgos de partición continúan. Sin embargo, las autoridades del CNT se esfuerzan en dar mensajes simbólicos para mantener la unidad del país. Se decidió, por ejemplo, que la capital siguiera en Trípoli, pero el presidente Mustafa Abdul Jalil pronunció el discurso de la liberación en Bengasi. El CNT intenta alejar la impresión de que lo que ha ocurrido en Libia no ha sido una guerra entre el este y el oeste. Aun así, la descentralización se impone y los líderes tratan de que los ciudadanos sientan que tienen más voz en los asuntos locales sin tener que desmembrar el Gobierno nacional.

Un Estado Islámico

La tensión entre aquellos que quieren un Estado islámico y los que abogan por un Estado laico casi no se percibe. Tan fuerte es el sentimiento religioso en Libia, después de 42 años dominados por las excéntricas ideas del *Hermano Líder*. Sus ocurrencias incluían también una particular manera de interpretar la religión, lo cual ha hecho que Gadafi sea estigmatizado como un “mal musulmán” y que eso haya repercutido en la forma de darle muerte, el pasado 20 de octubre de 2011.

Lo primero que hizo el presidente del CNT Mustafa Abdel Jalil en el discurso de liberación que pronunció para dar por terminada la guerra fue reafirmar el carácter de Estado islámico de Libia. Y lo más sorprendente es que se legitimó –casi sin venir a cuento– la poligamia. Sin referentes políticos, el islam se ha convertido en la única argamasa social que une a la población. En la Constitución provisional, la religión islámica es la principal fuente de legislación. Para personajes como Salabi, el islam es la solución –adoptando el lema de los Hermanos Musulmanes de Egipto–: “En nuestro pensamiento, la sharia [ley islámica] recoge los valores de libertad, justicia, dignidad, prevalencia de la ley, Estado de Derecho... El pensamiento islámico puede resolver problemas económicos y sociales en Libia” (Meneses,

2012). El modelo de Estado que los dirigentes libios tienen en la cabeza es Malasia o Turquía, países con un islam moderado y con un amplio desarrollo económico y social, pero que se mueven por leyes de inspiración islámica.

Hemos visto cómo en los otros países donde triunfó la Primavera Árabe (Túnez y Egipto), los partidos islamistas han triunfado en los procesos electorales. En Nahda, en Túnez, y la rama política de los Hermanos Musulmanes, en Egipto, contaban con estructuras muy bien organizadas –pese a ser clandestinos– y con una amplia red de ayuda social que les ha beneficiado a la hora de obtener rentas políticas. En Libia, la oposición en general y la oposición islámica en particular no cuenta con estas estructuras organizativas, aunque podría aprovechar la base tribal para establecerlas. A la pregunta sobre si los partidos de orientación islamista están mejor posicionados que el resto para las elecciones de junio, Salabi contestó: “La mayoría libia es islámica, por tanto el próximo parlamento y Gobierno van a ser de ideología islámica, es natural”.

Así, lo natural es que la nueva Libia se constituya en un Estado islámico, con leyes de inspiración coránica en lo social y algo más neoliberal en lo económico. El modelo aquí, además de Malasia y Turquía, es Emiratos Árabes Unidos. En común: el petróleo como motor de desarrollo y la religión como motor social. Libia sueña con ser Dubai.

Poco a poco, van constituyéndose los partidos políticos en un país sin tradición de partidos políticos. En el islam, se observan dos tendencias: una más moderada y otra claramente salafista. A principios de marzo, los Hermanos Musulmanes libios crearon su formación, el Partido Justicia y Construcción. Aunque la presencia de la cofradía en Libia data de 1949, el golpe de Estado de Gadafi supuso la congelación de sus actividades. La extrema represión de la dictadura nunca le permitió desarrollar sus actividades. Así que tuvo que reconstruirse en el exilio, especialmente en Estados Unidos. En la nueva Libia, la hermandad se fija en el modelo de los Hermanos Musulmanes egipcios y su Partido Libertad y Justicia, aunque su número de seguidores es muy reducido (Ashour, 2012). La situación es muy diferente de la de Egipto, pues los islamistas libios tienen una escasa historia de interacciones con el pueblo. Tampoco han tenido oportunidad de construir una red social o instituciones de caridad. En la nueva Libia se están constituyendo partidos nacionalistas y de centro. Sin embargo, el renacer islámico en Libia tiene un futuro prometedor. Sin duda, la religión será el referente fundacional del nuevo Estado.

Los sentimientos de odio regionales no son nuevos en Libia. A lo largo de la historia de este país hay un enorme sentimiento de marginalidad en la periferia

Actores clave en la construcción de la futura Libia

Los países mencionados en el capítulo anterior tienen ya algo ganado para convertirse en actores importantes en la construcción –económica y social– de la nueva Libia. Pero no hay que perder de vista a un actor importante, que ha jugado un papel decisivo en la intervención extranjera a favor de los rebeldes: Qatar. Durante el conflicto, Qatar pertrechó a las fuerzas rebeldes con material militar y fue el primer país que reconoció al nuevo gobierno como única autoridad legítima para representar al pueblo libio. El segundo país fue Emiratos Árabes Unidos (EAU). Esto nos da pistas sobre cómo los países del Golfo están ya posicionándose política y económicamente en Libia. Sin ir más lejos, EAU ya ha puesto en suelo libio 2.000 millones de dólares en inversiones (McGinley, 2012) y piensa aumentarlas hasta los 5.000 millones de dólares en cinco años.

El petróleo será la clave. Libia posee las novenas reservas de crudo mundiales. Durante 42 años de dictadura, el crudo ha sido el principal corruptor, el medio para perpetuar un sistema de patronaje sobre el que se fundaba el régimen. Tornar esta materia prima en una fuerza positiva requerirá un gran esfuerzo para aquellos que estén en el poder: tendrán que huir de la tentación de gastar los beneficios del petróleo para obtener logros políticos.

Estados Unidos y la Unión Europea –y dentro de ella, Francia, y en menor medida España– verán reforzados sus vínculos económicos con Libia, tras el apoyo facilitado durante la rebelión contra Gadafi. Aunque tradicionalmente, Italia ha mantenido negocios con los Gadafi, este país continuará estando bien posicionado para establecer nuevas alizanzas por su posición geográfica y su relación histórica. Turquía, como modelo a seguir y como país que puede aportar inversiones, será otro gigante.

Por el contrario, mucho tienen que perder los antiguos aliados del tirano. Libia se volverá hacia el mundo árabe, del que ha estado alejada durante décadas como consecuencia del desencuentro entre Gadafi y el resto de líderes árabes. Desaparecidos algunos de esos dictadores, se abre un nuevo proceso para restablecer relaciones en su entorno natural. Argelia lo tendrá difícil, dado su apoyo al régimen derrocado. Igual que los países africanos que durante años se beneficiaron de los petrodólares libios y apuntalaron a Gadafi como ‘rey de reyes’. Una incógnita es qué trato tendrá la causa independentista saharauí en la nueva Libia. Gadafi apoyó al Frente Polisario, en su largo historial de apoyo a grupos independentistas, durante la guerra con Marruecos. Aunque existen pocas pistas sobre cómo van a ser las relaciones entre los saharauis y las nuevas autoridades libias, todo apunta a que esta causa será marginada de la política exterior libia y Trípoli intentará impulsar la olvidada Unión del

Magreb Árabe de alguna manera. Es su manera de recuperar el tiempo perdido y de integrarse en su región, después de décadas de aislamiento.

Olvidar el pasado

Con Gadafi moría no sólo la persona sino también su excéntrica creación, la Yamahiriya, república de masas. Un sistema que durante 42 años ha oprimido a los que pensaban distinto, ha arrancado los valores a una sociedad tradicional y tribal, ha desprovisto a un Estado de instituciones, ha instalado la corrupción en los corazones y las mentes y ha devaluado la capacidad intelectual de un país entero. Libia tendrá que enfrentarse ahora al abismo de su propio futuro. Un reto mayor que derrocar a un dictador que parecía inamovible.

El doctor Feisal Kreshki, el nuevo rector de la Universidad de Trípoli, es consciente de que Libia está en su 'año cero'. Hay que crear un Estado de la nada. "Lo más importante es establecer la ley y el orden. Basándonos en la ley podemos construir el Estado, pero es un proceso ingente. La democracia es buena si se implementa del modo correcto. Si no, estaremos abocados de nuevo en un sistema dictatorial o en la total anarquía", afirma. Ahora, parte del trabajo en Libia debe ser "reconstrucción postbélica", estima este médico ginecólogo formado en Italia y el Reino Unido. "No tenemos un gobierno sobre el terreno ni estructuras para controlarlo todo", reconoce.

Un ejemplo de cómo Gadafi había cooptado todas las instituciones del país lo constituye en qué se había convertido la universidad. El nuevo rector lo explica: "La universidad bajo el régimen de Gadafi no fue un lugar de aprendizaje. Fue un lugar de represión y propaganda". Allí se llevaron a cabo ejecuciones públicas de estudiantes y profesores, en los años setenta y ochenta, detenidos por reclamar libertad. "En este campus se ejecutaba públicamente a estudiantes y también servía como centro de tortura. Durante el régimen, se celebraba cada año el aniversario del ahorcamiento de un grupo de estudiantes", afirma el rector (Meneses, 2011-2012). Kreshki se refiere al 7 de abril, día en que en 1977 se ejecutó en el campus a dos profesores de Bengasi, Omar al Dabub y Mohamed bin Saud, por participar en las manifestaciones estudiantiles de un año antes. El propio coronel Gadafi presidió los ahorcamientos. La locura del excéntrico líder culminó en reservar el mes de abril para las persecuciones de estudiantes, profesores y otros sospechosos opositores libios.

La Universidad de Trípoli se reinventa. Mientras los jóvenes entierran sus 'kalashnikov' y regresan al campus, la prioridad de Kreshki y su equipo es renovar el currículum de esta universidad "contaminada al

El modelo de Estado que los dirigentes libios tienen en mente es Turquía o Malasia, países con un islam moderado y con un amplio desarrollo económico y social

90%” con el mensaje del Libro Verde. Este opúsculo –la biblia política de Gadafi– ya no ocupa el lugar privilegiado que ostentaba en los centros de enseñanza durante la dictadura, cuando los alumnos tenían asignaturas dedicadas a desgranar las extravagantes teorías del Hermano Líder. Los estudiantes de la Universidad de Trípoli organizaron una hoguera simbólica donde quemaron cientos de ejemplares. Pero Kreshki les previno de destruirlos todos: una parte se reciclará y otra, se utilizará como referencia de estudio histórico.

Kreshki, profesor de Medicina durante años en este campus, defiende que “investigar los crímenes de la dictadura no es una prioridad”. “Lo más importante es establecer la ley y el orden. Luego, demoler el sistema que construyó Gadafi y formar una élite intelectual”, añade. “Todavía no tenemos un gobierno. Todavía no tenemos estructuras”, advierte.

La purga de la universidad –con un alto porcentaje de acólitos de la dictadura– es un ejemplo también de lo difícil que será en Libia una reconciliación. El anterior rector se encuentra en arresto domiciliario, mientras es investigado su grado de adhesión al régimen. Los 5.000 profesores también están siendo sometidos a una investigación. “Aquí había una alta concentración de gadafistas porque era un lugar donde se seleccionaba a la gente por su grado de lealtad”, admite Kreshki, que calcula que sólo menos del 5% de la población libia es aún favorable al antiguo régimen. Además de la ‘desgadaficación’, la nueva Libia tendrá que remediar las crecientes tensiones entre el este y el oeste, entre árabes y amazigh, entre civiles y militares.

Otro de los grandes símbolos de la dictadura de Gadafi da hoy un ejemplo de las ansias con que la población pretende deshacerse de esos negros iconos, a veces con ensañamiento. Hoy la barriga rota de Bab al Aziziya, sus murallas grises reventadas, dan fe de un régimen que ya ha pasado a la historia. Situado en el corazón de Trípoli, en este recinto se instaló durante décadas el centro de poder desde donde gobernaba Gadafi y sus acólitos. Durante el levantamiento popular, el régimen organizaba cada noche grandes manifestaciones, con gente que ondeaba banderas verdes –la enseña oficial impuesta por el coronel– y coreaba sin desfallecer consignas a favor del *Hermano Líder*. Durante meses, los acólitos del régimen llevaron a este recinto a decenas de periodistas para que fuéramos testigos de cómo los libios apoyaban a Gadafi. Hoy no queda ni rastro de ellos.

El 23 de agosto, los combates llegaron a Bab al Aziziya, que fue conquistada días después. Pronto, el recinto se convirtió en lugar de peregrinación de cientos de libios que recorrían la explanada y entraban en la mansión oculta antaño tras un muro. Querían ver cómo vivía el dictador y ahora podían entrar hasta la cocina, ver los libros

que tenía en la biblioteca del amplio salón o asomarse a los dormitorios. En pocas semanas, la casa quedó vacía, pues la gente se llevó todos los enseres que pudo: los sofás, las mesillas de madera policromada, los libros de lujosa encuadernación... Los jóvenes rebeldes recorrían los túneles subterráneos que comunicaban los distintos edificios de Bab al Aziziya, se hacían fotos y escribían en las paredes los nombres de sus pueblos de procedencia. El museo del bombardeo estadounidense de 1986, un edificio que se alzaba frente a la famosa estatua del puño aplastando un avión, se reconvirtió en un museo de la revolución. La efigie fue llevada a Misrata, donde se exhibe como trofeo de guerra.

Bab al Aziziya es ahora un mercado popular donde pululan las gallinas y se vende ropa y piezas de repuesto. Los libios han querido así hacer suyo un lugar que simboliza décadas de opresión. Sorprende lo rápido que los libios quieren deshacerse de los símbolos de su pasado. De su propia historia. Nadie piensa en conservarlos ni en cuidar de los miles de expedientes y archivos que han quedado sin proteger en instalaciones como Bab al Aziziya, el edificio de los Servicios Secretos (Mukhabarat) o la siniestra cárcel de Abu Salim. Estos papeles cuentan la historia de miles de libios represaliados, espiados, chantajeados. Hay miles de fotografías, expedientes, transcripciones de llamadas telefónicas, grabaciones...

La purga de la universidad, que estuvo cercana a la dictadura, es un ejemplo de lo difícil que será la reconciliación en Libia

El edificio de la Mukhabarat, en la calle Zawiya, podría ser en sí mismo un monumento a la dictadura. Los rebeldes que lo guardan acceden a dejar entrar a los periodistas extranjeros a condición de que no saquen fotos. Lo que hay allí es inabarcable. Se necesitarían años para poder realizar una investigación y llegar a conclusiones sobre personas desaparecidas, encarceladas, asesinadas. Cada libio tenía aquí un expediente. De las innumerables carpetas parecen salir miles de ojos que miran fijamente ahora que Gadafi ya no está. Pero nadie cuida de esos papeles. Por el contrario, los rebeldes que lo custodian abren sobres que contienen cientos de fotos en blanco y negro, y las derraman por el suelo. De nada le sirve que se le diga que eso es parte de su historia. “¿Cuántos años necesitaremos para descifrar todo esto?”, se pregunta uno de ellos visiblemente nervioso (Meneses, 2011c). El edificio está parcialmente dañado por un bombardeo de la OTAN, pero en él se suceden las salas pobladas con estanterías que acogen carpetas y carpetas. “¿Entiende ahora por qué Gadafi estuvo en el poder 42 años?”, incide el miliciano.

La organización Human Rights Watch ha advertido de la importancia de asegurar todos estos archivos, “que pueden revelar lo que ha ocurrido en Libia en 42 años”, en palabras de Peter Bouckaert, investigador de la ONG. “El Consejo Nacional de Transición tiene la obligación de protegerlos. Son la clave para responder a muchas preguntas”, añade. Enigmas como qué le ocurrió al imam Musa Sadr, que desapa-

reció en 1978 en Libia. Sadr, líder religioso de la comunidad chií del Líbano, fundó en los años 70 el ‘movimiento de los desheredados’, germen del partido Amal. En 1978, invitado por Gadafi, visitó Libia con dos de sus asistentes. De vuelta a casa, en un vuelo hacia Italia, desapareció sin dejar rastro. Una investigación italiana reveló que nunca llegó a este país. El Líbano sigue exigiendo que se aclare el destino de Sadr y ha lanzado una petición al CNT. “Es muy posible que fuera ejecutado hace mucho tiempo, pero ahora se puede rastrear qué pasó realmente con él”, considera Bouckaert (Meneses, 2011d). Sin embargo, si el CNT no protege la valiosa información contenida en los millones de documentos expuestos en las dependencias del régimen abandonadas, es muy posible que las pistas de Sadr y de muchos otros desaparecidos se pierdan para siempre.

Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional (2012): “Las milicias amenazan las esperanzas de una nueva Libia”. 16 de febrero. Informe en inglés disponible online: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=SIAI&SORT=-FPUB&DOCR=1&RNG=10&SEPARADOR=&&INAI=MDE1900212>

Ashour, Omar (2012): “Libya’s Muslim Brotherhood faces the future”, en *Foreign Policy*, 9 de marzo.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2012): “Libya: hardship and danger remain”. *Bulletin* nº 01/2012, 16 de febrero.

Engel, Andrew (2012): “Libya’s Floundering Transition”, en *PolicyWatch* nº 1903, 21 de febrero. The Washington Institute for Near East Policy.

Gadafi, Muamar (1991): *El libro verde*. Centro Internacional de Estudios e Investigaciones sobre El Libro Verde. Trípoli.

Gearon, Eamonn (2012): “Libya: Where have all the weapons gone?”, en *The Middle East*, January/February, issue 429.

Kirkpatrick, David (2012): “Eastern Libya Demands a Measure of Autonomy in a Loose National Federation”, en *The New York Times*, 6 de marzo.

MacIntyre, Ben (2011): “Desert that beat Rommel may fox Gaddafi too”, en *The Times*, 22 de marzo.

McGinley, Shane (2012): “Rebuilding Libya after Gaddafi”, en *Arabian Business*, vol. 13, issue 04, 29 de enero.

Meneses, Rosa (2011a): “La última matanza de la Brigada Jamis”, en *El Mundo*, 30 de agosto.

Meneses, Rosa (2011b): “A la ‘caza’ del negro en la capital libia”, en *El Mundo*, 1 de septiembre.

Meneses, Rosa (2011c): “En la Stasi del coronel Gadafi”, en *El Mundo*, 4 de septiembre.

Meneses, Rosa (2011d): “El misterioso paradero de Musa Sadr”, en *El Mundo*, 12 de septiembre.

Meneses, Rosa (2011e): “La tortura en tiempos de Gadafi”, en *El Mundo*, 29 de octubre.

Meneses, Rosa (2011-12): “Libya: Bye-Bye Brother Leader”, en *Revolve* nº 3, winter. Artículo disponible online: <http://www.revolve-magazine.com/home/2011/11/19/libya-bye-bye-brother-leader/>

Meneses, Rosa (2012): Ali Salabi: "Si falla la reconciliación, caeremos en otra dictadura", en *El Mundo*, 14 de marzo.

Pack, Jason y Barfi, Barak (2012): "In War's Wake. The Struggle for Post-Qadhafi Libya". *Policy Focus* nº 118, febrero. The Washington Institute for Near East Policy.

Prier, Pierre (2012): "Tripoli sous l'emprise des seigneurs de la guerre", en *Le Figaro*, 9 de febrero.

Shadid, Anthony (2012): "Libya Struggles to Curb Militias as Chaos Grows", en *The New York Times*, 8 de febrero.

Stephen, Chris (2012a): "Libya tense on eve of revolution's anniversary", en *The Guardian*, 14 de febrero.

Stephen, Chris (2012b): "As Libya celebrates a year of freedom, evidence grows of it disintegration", en *The Observer*, 19 de febrero.

Vandewalle, Dirk (2011): "Good riddance, Gaddafi", en *Newsweek*, 5 de septiembre.

Wehrey, Frederic (2012): "Bringing Libya Under Control", en *The New York Times*, 24 de febrero.

Estados Unidos ante los desafíos de Irak y Afganistán: ¿El fin de un ciclo?

Alberto Piris Laespada

*General de Artillería en la Reserva
Diplomado de Estado Mayor*



¿El fin de un ciclo?

La finalidad política de toda guerra es imponer la propia voluntad sobre la del enemigo, para obligarle a aceptar decisiones que favorezcan al vencedor y para establecer los términos de la subsiguiente paz según los designios de éste¹. A la luz de esta definición, es evidente que Estados Unidos no ha ganado la guerra de Irak y parece cada día más dudoso que pueda hacerlo en Afganistán, como se mostrará a continuación. Las repercusiones que esto pueda tener en la política exterior de la mayor superpotencia mundial y la creciente polémica sobre si ya se están presentando los primeros síntomas de su declive “imperial”, ante la emergencia de otras potencias que en un futuro puedan aspirar a posiciones de mayor hegemonía, son cuestiones abiertas a las que este documento pretende esbozar algunas respuestas.

¹ Karl von Clausewitz en su obra *La guerra* (capítulo 1º - II) da una definición más extractada: “La guerra es, pues, un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad”.

Irak: una guerra no ganada

El abandono militar de Irak, completado durante 2011, no se ha producido según las intenciones de Washington, sino como consecuencia de una decisión del Gobierno de Bagdad. A pesar de los prolongados esfuerzos de Estados Unidos por mantener en ese país una presencia militar que le asegurara la deseada influencia estratégica y política (también económica, sobre todo petrolífera) en esta crítica zona del planeta, que fue la razón fundamental por la que el anterior presidente de Estados Unidos desencadenó las operaciones de ataque, invasión y ocupación del país, lo que ha obligado a cambiar el discurso oficial ha sido en último término la negativa del Gobierno iraquí a garantizar la inmunidad de las tropas de ocupación.

Según el diario árabe *Al Hayat*², Washington ejerció una continuada presión durante el verano de 2011 sobre el Gobierno iraquí, para asegurar la continuidad de unos 6000 instructores militares y 5000 miembros de las fuerzas de seguridad, para proteger la embajada y para entrenar a la policía y al ejército iraquíes, además de 2000 funcionarios, 4000 para asistencia médica y 3000 empresarios (cifras aproximadas). La coalición gobernante en Bagdad alcanzó un acuerdo pleno sobre la cuestión y se negó rotundamente a aceptar la inmunidad del personal estadounidense que permaneciera en Irak tras la retirada militar, excepto lo que la legislación internacional dispone respecto al personal diplomático ordinario³.

No le quedó a Estados Unidos otra opción sino aceptar la decisión del Gobierno de Bagdad y fue necesario convertir en victoria la humillación que la negativa suponía, insistiendo en que la retirada obedecía a una meditada decisión del Pentágono y anunciando que las tropas abandonaban el país con “la cabeza bien alta”, como afirmó Obama en una de las ceremonias organizadas con motivo del regreso de las tropas⁴. En ella se refirió el presidente al “extraordinario éxito” alcanzado tras casi nueve años de esfuerzo y afirmó: “Todo lo que los soldados americanos han hecho en Iraq ha conducido a este momento brillante: su lucha y su muerte, la sangre y la reconstrucción, la enseñanza y la ayuda. Dejamos atrás un Irak soberano, estable y autosuficiente, con un gobierno representativo elegido por el pueblo”. Para convertir la retirada en una brillante operación militar,

La guerra de Irak ha sumido al mundo en una prolongada crisis cuyo fin no se vislumbra, no ha mejorado las condiciones del pueblo al que se pretendió ayudar y ha generado nuevas tensiones y problemas de difícil resolución

² *La Vanguardia*, 19 octubre 2011: <http://www.vanguardia.com.mx/presionawashingtonairakparalograrinmuni-dadesussoldados-1125432.html>

³ La embajada de EE.UU. en Bagdad es considerada como la mayor existente en todo el mundo, no solo por la extensión y amplitud de los edificios en los que se alberga, sino también por el numeroso personal que la integra, los variados servicios que posee y su naturaleza de perímetro fortificado y fuertemente protegido. En 2012 se duplicarán sus efectivos hasta alcanzar unas 15.000 personas. Una empresa de seguridad privada asegura su protección con unos 5.500 agentes. Según *The Telegraph* (1 abril 2011), el embajador James Jeffrey declaró que es “una embajada extraordinariamente grande con muchas funciones”, entre las que asume algunas que antes fueron responsabilidad del las Fuerzas Armadas.

⁴ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/12/14/remarks-president-and-first-lady-end-war-iraq>

Obama recordó enfáticamente que los últimos soldados que salieran de Irak constituirían un símbolo histórico: “Acaba de concluir uno de los más extraordinarios capítulos de la historia militar de Estados Unidos. El futuro de Irak quedará en manos de su pueblo. La guerra de Estados Unidos en Irak habrá concluido”.

Si este era el discurso oficial, otro discurso menos triunfalista anunciaba la reanudación de la violencia sectaria, el aumento de los atentados terroristas, la fragmentación del país en grupos étnicos enfrentados entre sí, una producción petrolífera que no llegaba a superar a la de la época de Sadam y unos servicios públicos deteriorados, que incluso inducían a algunos iraquíes a añorar la época del ahorcado dictador. Los violentos atentados que sufrió Bagdad en diciembre de 2011 vinieron a confirmar las predicciones más pesimistas. La aparición de la rama iraquí de Al Qaeda, exclusivo producto de la invasión e inexistente hasta entonces, así como la creciente influencia de Irán sobre la política de Irak son otras tantas pruebas de que la guerra no ha terminado con la imposición de la voluntad del vencedor, sino al albur de unas circunstancias que éste ha sido incapaz de dominar.

Con la inestimable ayuda de los numerosos medios de comunicación favorables⁵, la forzada salida de Irak se convirtió en una operación militar modélica, que solo las más selectas fuerzas armadas que jamás han existido podrían llevar a cabo con éxito. Pero no se puede ocultar el fracaso general de la estrategia utilizada, los numerosos y graves errores cometidos durante los años de ocupación y el hecho de que, en último término, la guerra de Irak ha sumido al mundo en una prolongada crisis cuyo fin no se vislumbra, no ha mejorado las condiciones del pueblo al que se pretendió ayudar y ha generado tensiones de nueva naturaleza que obligarán a plantear y resolver problemas inéditos. Al escribirse estas líneas, en enero de 2012, el fraccionamiento de Iraq entre suníes y chiíes parece apuntar a una guerra civil de graves y peligrosas consecuencias⁶.

Afganistán: una guerra que no se puede ganar

La guerra en Afganistán, todavía en curso, no ofrece perspectivas más halagüeñas. Aunque la OTAN lo desmiente, según datos de Naciones Unidas los atentados a la seguridad sufridos en los once primeros meses de 2011 fueron un 21% más numerosos que en el

⁵ En el británico *The Telegraph*, por ejemplo, se afirmaba encomiásticamente que sin el esfuerzo de EE.UU. en Irak hubiera sido imposible la “primavera árabe”: <http://blogs.telegraph.co.uk/news/concoughlin/100124358/without-iraq-there-would-be-no-arab-spring/>

⁶ Alberto Piris, *República de las ideas* (16-dic-2011), “El sombrío futuro iraquí”, http://www.republica.com/2011/12/15/el-sombrio-futuro-iraqui_425845/

mismo periodo del año anterior⁷. La creciente inseguridad, no solo detectada por la ONU sino sufrida por gran parte de la población en su vida cotidiana, echa por tierra los objetivos iniciales de la operación y dificulta, hasta hacerlos casi imposibles, los trabajos de reconstrucción del país, que inicialmente fueron el objetivo esencial de la invasión y posterior ocupación.

Por otro lado, aunque la retirada definitiva de las tropas de combate (que no incluye técnicos y asesores, instructores, fuerzas de seguridad privada y de operaciones especiales) está prevista para el último día del 2014, el teniente general Caldwell, máximo responsable de la instrucción militar de las fuerzas armadas y de seguridad afganas, en junio de 2011 declaró que, para conseguir que los soldados afganos pudieran operar aceptablemente, sería preciso “continuar la presencia de Estados Unidos en Afganistán hasta 2016 o 2017”⁸. El mismo general aseguró que la Fuerza Aérea afgana no estará en condiciones de patrullar el espacio aéreo de su país hasta 2016, como fecha más temprana.

La creciente inseguridad sufrida por parte de la población hace imposibles los trabajos de reconstrucción del país, que fue el objetivo de la invasión y posterior ocupación

Pero si las tropas de combate y la aviación requieren más tiempo para poder ser fiables, el principal problema de los ejércitos afganos es una grave carencia de elementos de apoyo logístico, esos órganos militares, complejos y cuantiosos, que hacen que el combate sea posible. Aquí no se ve solución inmediata, porque se trata también de un problema cultural de hondas raíces: afganos y estadounidenses ven la guerra desde muy distintas perspectivas y con otra tradición histórica, a menudo opuesta. Y lo que es más preocupante, Caldwell no vaciló en recordar el antecedente de la ocupación soviética en los años ochenta: “Soy plenamente consciente de los esfuerzos que una gran potencia [la URSS] desarrolló en Afganistán para crear un Gobierno y unas fuerzas de seguridad. En todas partes de este país me lo recuerdan, insistiendo también en que el esfuerzo soviético alcanzó el éxito inicial, aunque en último término acabó fracasando”. Es significativo que un alto mando militar, con experiencia local, no atribuya el fracaso soviético en Afganistán a la enorme presión económica a la que Estados Unidos estaba sometiendo por entonces a la URSS, con una acelerada carrera de armamentos que Moscú no podía seguir, sino a las condiciones peculiares del país y del pueblo afganos.

Las operaciones de Estados Unidos en Afganistán tienen, además, una importante vulnerabilidad que no existía en Irak y que tampoco sufrió el ocupante soviético: la voluminosa alimentación logística, que en gran proporción se efectúa mediante rutas de comunicación terrestres que requieren la cooperación de otros países, no necesari-

⁷ http://www.monstersandcritics.com/news/southasia/news/article_1681907.php/LEAD-UN-Afghan-security-incidents-up-21-per-cent-NATO-differs

⁸ <http://www.wired.com/dangerroom/2011/06/six-more-years-u-s-general-wants-to-train-afghans-until-2017/>

riamente aliados. Aunque de esto apenas se habla oficialmente, la guerra que Estados Unidos y la OTAN desarrollan en Afganistán depende de la buena voluntad de otros Estados: Pakistán, al sur, es de importancia vital, pero hay que contar también con varios países septentrionales, a través de las rutas de Rusia o de Uzbekistán.

Cerca del 75% de los aprovisionamientos terrestres atraviesa tres rutas que arrancan desde puertos marítimos en los mares Negro y Báltico, y cruzan una docena de países europeos y asiáticos⁹. Una tercera parte de la carga logística de suministros no de combate se hace a través de Pakistán, pero esta ruta permaneció cerrada desde el ataque de la OTAN que en noviembre de 2011 causó la muerte de varios soldados pakistaníes en un puesto fronterizo con Afganistán. Las difíciles relaciones entre Estados Unidos y el Gobierno de Islamabad son para Washington un ejercicio de penoso equilibrio en el que la necesidad de contar con el apoyo pakistaní para la guerra afgana obliga a Estados Unidos a aceptar situaciones y compromisos difícilmente explicables ante la propia opinión pública.

Varios de los países implicados en el tránsito logístico ponen limitaciones al tipo de material transportado e incluso se niegan a aceptar el tráfico de salida desde Afganistán, aceptando solo el de entrada en el país. Otro problema es causado por los altos niveles de corrupción de los funcionarios extranjeros relacionados con estas rutas, hasta el punto de que el Secretario de Estado está obligado a informar al Congreso de todas las retribuciones que se realicen en Uzbekistán en concepto de “pago a corruptos” para facilitar las operaciones. Las restricciones previamente aprobadas en la ayuda que Estados Unidos venía concediendo a ese país, a causa de sus reiteradas violaciones de los derechos humanos y su dictatorial Gobierno, fueron levantadas a fin de facilitar la alimentación logística de las operaciones en Afganistán. Los derechos humanos y la corrupción no se tienen en cuenta cuando se trata de ganar la guerra. Por todo lo anterior, es fácil de entender que el material de alto coste y tecnología moderna, así como los dispositivos más sensibles y los sistemas informáticos relacionados con la información y la seguridad son transportados por vía aérea, lo que incrementa notablemente los costes finales de la guerra.

Así la situación, el problema que afecta al futuro de la intervención militar y civil de las potencias extranjeras en Afganistán consiste en retirarse del mejor modo posible de una situación que se ha vuelto irresoluble y de la que no se puede salir exhibiendo una brillante victoria militar. Se trata de hacerlo con el menor coste posible para los países implicados en esta operación y sin menoscabo del prestigio militar de Estados Unidos y la OTAN¹⁰.

⁹ Ver una descripción detallada en: <http://tribune.com.pk/story/309163/only-29-of-non-military-us-supplies-go-through-pakistan-report/>

¹⁰ Alberto Piris, *República de las ideas*, 9 diciembre 2011, “No habrá banderas victoriosas en Afganistán”: http://www.republica.com/2011/12/08/no-habra-banderas-victoriosas-en-afganistan_423041/

Una nueva estrategia para salir del paso

No es en una posición de tan acusada dependencia estratégica de países ajenos como puede seguir manteniendo su prestigio y su hegemonía militar la que todavía se tiene por única gran superpotencia mundial, que invierte en sus ejércitos más que la suma de los diez siguientes países que le siguen en la lista de gastos militares¹¹, y que entre sus aspiraciones políticas no renuncia a la capacidad de poder intervenir unilateralmente en cualquier lugar del planeta para atender a sus propios intereses. Unos ejércitos que siguen activos en diversos frentes en todo el mundo y cuyos aviones teledirigidos sobrevuelan continuamente vastas extensiones del planeta y operan ahora mismo sobre Afganistán, Pakistán, Yemen y Somalia, entre otros países.¹²

Por esta razón, entre otras, en su discurso sobre la nueva estrategia de Defensa, con el que Obama inició el año 2012, ha anunciado el propósito de no implicarse de nuevo en el continente euroasiático y volcar con preferencia su atención hacia el espacio del Océano Pacífico y Extremo Oriente, sobre el que tiene mayores y más directas posibilidades geoestratégicas de intervención. No obstante, sigue siendo objeto de discusión, en diversos círculos académicos, si el Imperio Americano está mostrando sus primeros síntomas de declive, frente al todavía incipiente despertar de nuevas potencias, entre las que destaca China, pero es evidente que Estados Unidos desea desentenderse algo más de la OTAN y sus problemas —a la que ha reprochado en varias ocasiones su bajo nivel de cooperación en el conflicto libio— y dedicar más atención a lo que ocurre en la orilla oriental del Océano Pacífico.

Por vez primera, el presidente Obama tomó una decisión personal que afecta de lleno a la política militar y de Defensa de Estados Unidos, al presentar el pasado 5 de enero en el Pentágono, y ante la Junta de Jefes de Estado Mayor, lo que los medios de prensa estadounidenses han dado en llamar la “nueva estrategia 2012”.¹³

Esta nueva estrategia¹⁴ obedece a tres factores: (1) el final de un decenio de guerra continua en Irak y Afganistán; (2) la crisis fiscal que exige un gran recorte del presupuesto del Pentágono; y (3) lo que se estima como la creciente amenaza constituida por China e Irán. Aunque no se mencionó en la alocución de presentación del documento, existe un cuarto factor que también ha influido en su

*Las potencias
extranjeras en
Afganistán
tratarán de
retirarse del
mejor modo
posible, de una
situación que se
ha vuelto
irresoluble y para
la que no es
posible una
victoria militar*

¹¹ *The Guardian*, 5 enero 2012, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jan/05/us-defence-policy-closing-the-book-editorial?CMP=EMCNEWEMLI355>

¹² *TomDispatch.com*, “The Life and Death of American drones”, 20 diciembre 2011, <http://www.tomdispatch.com/dialogs/print/?id=175482>

¹³ *The New York Times*, 5 enero 2012, “Obama Puts His Stamp on Strategy for a Leaner Military”.

¹⁴ Puede consultarse el documento original del Pentágono, donde se define la nueva estrategia, en: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf

elaboración: la inminente campaña electoral de 2012. En ésta, Obama tendrá que afrontar una vez más las acusaciones del partido republicano de que su política debilita al Pentágono, lleva a Estados Unidos a un papel secundario en el concierto universal de las naciones y, sobre todo, no ejerce suficiente presión sobre Irán, convertido para muchos sectores de la opinión interna en el principal enemigo exterior, como lo fue en su tiempo la URSS, sobre el que construir el complejo edificio de la política internacional estadounidense.

Para contrarrestar esa opinión, Obama insistió en los logros obtenidos durante su mandato, como el fin de la guerra en Irak, la eliminación de Osama Ben Laden -el mítico enemigo contra el que se desencadenó la “guerra contra el terror” de Bush- y la caída del régimen del coronel Gadafi. Puso también de relieve que, al reducir los efectivos de los ejércitos, éstos se liberarían ya para siempre de los viejos esquemas de la Guerra Fría, porque a la vez que se incrementarán los recursos dedicados a la obtención y procesamiento de la inteligencia y a los sistemas de guerra cibernética, nuevas vanguardias de cualquier conflicto bélico del futuro.

Un asunto que ha levantado cierta polémica en Estados Unidos ha sido el abandono de la antigua estrategia calculada para sostener simultáneamente dos guerras convencionales, tal como el mismo Obama había expuesto en su anterior documento estratégico de 2010: “mantener la capacidad de derrotar a dos Estados agresores”. Muchos han sido los que en el Pentágono venían considerando que esto siempre había sido un pretensión irrealizable. Ahora la cuestión se plantea en otros términos: se aspira a mantener la capacidad de desarrollar una guerra con éxito y, a la vez, “hacer frente a otro agresor en otra zona, para impedir que alcance sus objetivos o imponerle un coste inaceptable para su victoria”.

En todo caso, las dos principales fuerzas capaces de combatir y ocupar territorios, el Ejército y la Infantería de Marina, sufrirán una reducción. Éstos han aumentado desde 2006, como consecuencia de las guerras en la que se han visto empeñados, y ahora se cifran aproximadamente en unos 550.000 soldados y 200.000 *marines*. La reducción prevista dejaría al Ejército con unos 520.000 efectivos, que incluso pudieran reducirse a 490.000. La Infantería de Marina también se verá afectada, aunque la renovada importancia estratégica que se concede al Pacífico hará que probablemente sean reforzadas algunas unidades, tanto las embarcadas como las que guarnecen las bases situadas entre Hawai y el continente asiático.¹⁵

Ciertos aspectos humanos necesitan también ser tenidos en cuenta. El presidente del *Center for Strategic and Budgetary*

¹⁵ *The New York Times*, 4 enero 2012, “In New Strategy, Panetta Plans Even Smaller Army”.

*Los diez años de
intervención
militar de Estados
Unidos en Oriente
Medio y Asia
Central se han
saldado con un
fracaso en
relación con los
ambiciosos
objetivos
previstos
inicialmente*

Assessments mostraba su preocupación por quienes “son los que mantienen unido al Ejército”, soldados y mandos subalternos, que podrían verse en el paro después de haber sido, durante largos años “los que han llevado el peso de la nación en las guerras de los últimos decenios”¹⁶.

En resumen, si durante largos decenios la estrategia básica del Pentágono ha consistido en su capacidad para sostener dos guerras simultáneas, la nueva Estrategia 2011 implica que tanto el Ejército como la Infantería de Marina verán reducidos sus efectivos, mientras se refuerzan los de las fuerzas de Operaciones Especiales y los servicios y agencias de obtención y procesamiento de información estratégica. Además, las guerras seudocoloniales (como las de Irak y Afganistán) dejan de ser una opción más entre las preferencias estratégicas de la superpotencia, cuyo interés se vuelca sobre todo al espacio Asia-Pacífico.

La cuestión no ha dejado de provocar controversia¹⁷. Por una parte, el discurso oficial tiende a sugerir que no ha habido cambios radicales. El general Dempsey, jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor declaró que Estados Unidos podría sostener una guerra en Corea y a la vez afrontar problemas con Irán en el Golfo Pérsico. Añadió: “Nuestra estrategia siempre se ha basado en la capacidad de afrontar contingencias globales en cualquier momento y lugar en que se produzcan. En esto no ha habido cambios”. El Secretario de Defensa corroboró: “Podemos hacer frente a más de un enemigo al mismo tiempo”.

En el Congreso se han alzado voces discrepantes. El republicano Forbes, presidente del Comité de preparación militar aseguró que la nueva estrategia se había formulado basándose más en las reducciones presupuestarias que en las verdaderas amenazas que Estados Unidos debe afrontar: “En mi opinión, esto no es una estrategia para una superpotencia; es más bien una receta para la mediocridad”. A esta opinión se sumó el presidente del Comité de las fuerzas armadas: “Esta es una estrategia dirigida desde atrás, para una América que se queda retrasada. El presidente ha hecho aparecer nuestra retirada del mundo disfrazándola de estrategia nueva para ocultar la desinversión en nuestras fuerzas armadas y en la defensa nacional”.

¹⁶ *USA Today*, 6 enero 2012, http://www.usatoday.com/NEWS/usaedition/2012-01-06-Military-spending_ST_U.htm

¹⁷ *USA Today*, 5 enero 2012, “Obama unveils strategy for slimmed-down military”.

Conclusión

Para iniciar con buen pie la nueva andadura estratégica que en Estados Unidos se anuncia con énfasis, parecen necesarias ciertas condiciones previas. En primer lugar, tanto el Gobierno como la oposición, y la variadísima opinión pública que este año se enfrentará en la nueva campaña electoral por la Presidencia, deberán admitir que los diez años de intervención militar de Estados Unidos en Oriente Medio y en Asia Central se han saldado con un fracaso en relación con los ambiciosos objetivos previstos inicialmente.

Objetivos abiertos, unos, como la democratización de unas sociedades regidas por el fanatismo o la dictadura, la eliminación de los tiranos, la mejora de las condiciones de vida de los pueblos invadidos, la implantación de Gobiernos libremente elegidos y la creación de unos Estados que irradiaran en torno suyo los valores universales de democracia y respeto a los derechos humanos.

Objetivos menos explícitos, otros, como el control de una región vital para el mundo industrializado por sus recursos en hidrocarburos; el sostenimiento de los dirigentes locales, complacientes con los intereses de Estados Unidos; la revitalización de una OTAN que, carente del enemigo que fue su razón de ser, busca nuevos objetivos y misiones convirtiéndose en una especie de policía militar mundial, ignorando los límites geográficos establecidos en su propio Tratado fundacional; o la contención de las nuevas potencias emergentes, que podrían poner en peligro la hegemonía de Estados Unidos y sus aliados, como son Irán, China o Corea del Norte.

Además, Estados Unidos deberá reconsiderar y reajustar su dependencia estratégica de los intereses de Israel, lo que con frecuencia le lleva a tomar decisiones basadas más en las aspiraciones momentáneas del Gobierno israelí de turno que en lo que a más largo plazo sirva para beneficiar al equilibrio internacional en ese vasto espacio donde el islam político parece reaparecer con un nuevo rostro, pero sembrando las habituales inquietudes en la opinión pública occidental. Ayudar a que emerjan sistemas políticos democratizados en el seno de unas sociedades que todavía conservan fuertes raíces teocráticas es una importante tarea, muy difícil de compatibilizar con las intenciones de un Gobierno israelí, enfermizamente obsesionado con su seguridad a toda costa y con los ojos cerrados ante las negativas consecuencias de muchas de sus decisiones en relación con el problema palestino. Estados Unidos no puede seguir ofreciendo al gobierno de Tel Aviv un cheque en blanco si todavía desea mostrar cierta supremacía sobre el resto del mundo.

Pese a todo lo anterior, no puede afirmarse con certeza que el Imperio Americano esté en su ocaso ni que estemos asistiendo al fin

de un ciclo. Sobre todo, porque no existe todavía, ni de momento se anuncia su inminente aparición, la potencia que pueda llenar el espacio político, económico, militar y diplomático que hoy se controla desde Washington. Estados Unidos padece, como otros países, los efectos de la crisis económica que se gestó en su más profundo corazón financiero; además, sufre los efectos de los errores políticos y estratégicos que le han llevado a una sobredimensión de sus aspiraciones de control militar sobre vastos espacios del planeta. Y su papel rector se ha visto menoscabado por numerosos fracasos que han reducido su prestigio y su ascendiente moral sobre muchos pueblos. Lo que sí puede deducirse de todo lo anterior es que el anterior "orden mundial", el que se fue configurando tras la desintegración del Pacto de Varsovia y la Unión Soviética, está entrando en una profunda crisis, donde nuevos países aspiran a posiciones hegemónicas, tanto por su creciente poder militar, como demográfico, económico o cultural.

En esta época de transformaciones es inevitable señalar un elemento de debilidad que puede agravar la situación: la inoperancia efectiva de Naciones Unidas para afrontar el cúmulo de problemas que hoy aquejan a la humanidad y su inherente incapacidad para ocupar los espacios de poder que se abren cuando se desencajan las piezas que conforman el puzle del poder mundial. De seguir así las cosas, habrá que analizar de qué modo se va a configurar el nuevo "desorden internacional" que está naciendo ante nuestra perpleja mirada y la manera como los Estados van a forcejear para situarse ventajosamente en él.

Enero 2012

Las tensiones sociales y ambientales en China

Xulio Ríos

Director del IGADI y del Observatorio de la Política China



Los déficits social y ambiental constituyen dos agujeros negros de gran magnitud en el proceso de modernización de China. El nuevo modelo de desarrollo, que ha ganado prioridad absoluta en la agenda de las autoridades del país en virtud de la crisis financiera y sus efectos locales, incorpora estas dos variables como vectores prioritarios de la nueva fase de la reforma, aquella orientada a culminar el proceso iniciado en 1978. Ambos aspectos han sido tradicional y deliberadamente olvidados en estas más de tres décadas de crecimiento vertiginoso de la economía china. En un caso porque, tras lustros de igualitarismo maoísta, la reforma se pasó a las antípodas pontificando que primero era la eficacia y después la justicia; en otro, porque para facilitar el desarrollo, a imitación de los países ricos de Occidente, no había otra opción que contaminar primero para descontaminar después. El desprecio de ambos aspectos se entrecruza: cada vez son más las protestas sociales que tienen su origen en un medio ambiente enrarecido que impacta negativamente en la salud de unas personas que no disponen de los servicios elementales para preservarla adecuadamente.

La crisis social china: manifestaciones y respuestas

El malestar social es un tópico habitual al referirse a China. Entre sus manifestaciones principales debemos destacar las desigualdades de ingresos (en términos generales y específicamente entre campo y ciudad), la persistencia de la pobreza o las importantes insuficiencias de los servicios sociales, con especial incidencia en las áreas de salud o de educación. Por otra parte, en el diagnóstico de la problemática social inciden directamente fenómenos de naturaleza política relacionados con la opacidad del sistema, hábitos largamente extendidos como la corrupción o el abuso de poder, así como la controvertida percepción de la situación de algunas nacionalidades minoritarias y sus “privilegios” frente a la mayoría *Han*. Por último, en el orden estrictamente laboral, desde las precarias condiciones de trabajo a los bajos salarios junto a la dicotomía sindicalismo oficial-protosindicalismo emergente completan esta radiografía general.

Según fuentes del Centro de Investigación de Economía Rural del Ministerio de Agricultura, la diferencia de ingresos entre los residentes rurales y urbanos ha descendido en 2011 debido a que la tasa de crecimiento de los ingresos de los residentes rurales fue 5,8 puntos superior al de los habitantes urbanos en los primeros nueve meses del año¹.

El índice de desigualdad de ingresos entre los distintos sectores en China se estimó en 4,2:1 en 2010, según detallaba el *Diario del Pueblo* el 2 de diciembre. El sector financiero (con 70.146Y) va a la cabeza, mientras que la agricultura ocupa la última posición (16.717Y). Pero hay diferencias más asombrosas. En Shanghai, el ingreso promedio de los empleados de banca ascendió a 357.500Y en 2010. El promedio de remuneración en Shanghai ascendía a 66.115Y, frente a los 27.735Y de Heilongjiang, en el norte del país². La desigualdad en los ingresos es claramente perceptible, no cede a la verborrea oficial, y a la postre explica la coexistencia de fenómenos tan dispares como el desmedido auge del mercado de los objetos de lujo y la persistencia de amplias capas sociales que no acceden a un nivel de bienestar mínimo.

En noviembre de 2011, China publicó un libro blanco sobre sus esfuerzos para reducir la pobreza en las zonas rurales del país en la última década³. Es el segundo documento de estas características (el

Los déficits social y ambiental constituyen dos agujeros negros de gran magnitud en el proceso de modernización de China

¹ Sigue reduciéndose brecha de ingresos entre residentes urbanos y rurales en China, información de *Xinhua*, 5 de noviembre, http://spanish.news.cn/china/2011-11/05/c_131231067.htm (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

² Aumenta rápidamente desigualdad de ingresos en China, información publicada en el *Diario del Pueblo* el 5 de diciembre de 2011, <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/7666001.html> (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011). Llama la atención la disparidad del titular con la fuente anterior, ambas oficiales.

³ China publica libro blanco sobre reducción de pobreza en zonas rurales, información de *Xinhua*, 16 de noviembre de 2011, http://spanish.news.cn/principales/2011-11/16/c_131250354.htm (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

anterior se publicó en 2001). Según este libro, en la última década, la población pobre de China se redujo de 94,22 millones a finales de 2000 a 26,88 millones en 2010, y la proporción de personas pobres entre la población rural bajó del 10,2% al 2,8% en el mismo periodo. El umbral de pobreza considerado en el citado libro se refiere a aquellas personas que ganan menos de 1.274 yuanes (200 dólares) al año (en 2000 ascendía a 865 yuanes). Según el Banco Mundial, pobre es aquel individuo que subsista con menos de 1,25 dólares por día. El salto que nos dibujan estas cifras es espectacular, pero algunos expertos en desarrollo rural califican de excesivo el optimismo de las autoridades ya que los progresos numéricos anunciados ignoran el efecto de la inflación en las estadísticas oficiales⁴. No obstante, en tanto se mantenga el ritmo de crecimiento económico, cabe pensar que la reducción continuará en las próximas décadas. Por otra parte, debe señalarse que una lucha sostenida contra la pobreza no puede ignorar su extensión al ámbito urbano donde se pueden apreciar ya manifestaciones concretas de una pobreza de nuevo signo y que, en su conjunto, solo puede abordarse con el aumento de las ayudas sociales, fuertes inversiones en áreas como salud o educación y políticas activas de inclusión de la población rural inmigrante.

Para el gobierno chino, la lucha contra la pobreza tiene dos dimensiones esenciales. Primera, la universalización de los logros del desarrollo económico y social, indispensable para corregir las graves desigualdades y garantizar un mínimo de cohesión social, la armonía proclamada por el presidente Hu Jintao. Segunda, el progreso en la satisfacción de derechos humanos básicos, haciendo valer su compromiso con esa visión supuestamente gradualista que promueve una asunción inicial de la satisfacción de las necesidades materiales elementales frente a otro tipo de demandas de libertades básicas que son admitidas en lo formal pero rechazadas de plano en su ejercicio real.

¿Es adecuada la elección estratégica de desarrollo de China para luchar contra la pobreza? Se diga lo que se diga, pese al discurso oficial que aboga por un nuevo modelo de desarrollo, por el momento, las mayores inversiones siguen orientadas a los grandes proyectos que contribuyen a ensalzar la imagen del país, ya hablemos de infraestructuras emblemáticas (el tren de alta velocidad, por ejemplo) o el sector inmobiliario o el espacial en lo tecnológico, mientras que los servicios sociales, la educación o la sanidad, se mantienen en niveles ciertamente incrementados pero bajos en razón de las necesidades a satisfacer, especialmente en el medio rural. En tanto esta opción persista, es improbable que las diferencias de renta se moderen y la pobreza real persistirá.

⁴ Es el caso de Wang Sanggui, experto en desarrollo rural de la Universidad del Pueblo de Beijing, en http://spanish.ntdtv.com/ntdtv_span/news/2011-12-10/960924324946.html (Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2011).

China ya no es un país en desarrollo y debe colaborar de forma más comprometida en la solución de ciertos problemas globales

A finales de noviembre de 2011, en una sesión monográfica destinada a analizar este problema, organizada por el Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh), se elaboró un nuevo plan para la presente década partiendo de la premisa de que las brechas, cada vez más grandes, entre las áreas urbanas y rurales, las diferentes regiones, y los ricos y los pobres, son “preocupantes”⁵. En 2010, el ingreso per cápita de los residentes urbanos equivalía a 3,23 veces el de los rurales. Las autoridades decidieron en este cónclave elevar el umbral de pobreza reconocido oficialmente, pasando a ser de 2.300 yuanes al año, casi el doble de la cifra vigente hasta entonces. Esto significa que unos 100 millones de campesinos pasarán a ser considerados oficialmente “pobres”, pudiendo optar a los subsidios gubernamentales. En 2020, los problemas relacionados con la alimentación, vivienda, salud, educación para este colectivo deben estar resueltos, se aseguró. De esta forma, dijo el presidente Hu Jintao en esta reunión, cambiará la tendencia actual hacia un progresivo distanciamiento entre ricos y pobres. El primer ministro Wen Jiabao dejó la puerta abierta a que los gobiernos locales de las regiones económicamente más desarrolladas puedan fijar un umbral de pobreza más elevado, con el propósito de que reciban los beneficios de los programas de este tipo y puedan corregir su situación.

¿Qué razones han movido al gobierno chino a realizar semejante ajuste en este momento? En primer lugar, argumentar mejor la lógica de las exigencias internas, no solo gubernamentales, de prestar una mayor atención a los sectores más desfavorecidos. Ello brinda razones de peso frente a quienes señalan que China ya no es un país en desarrollo y que debe colaborar de forma más comprometida en la solución de ciertos problemas globales. En suma, una forma de responder a las exigencias, entre otros, del presidente Obama quien viene reclamando a China más responsabilidad ahora “que se ha hecho mayor”. Por último, se trata también de evitar riesgos en las zonas rurales en un momento en que la desaceleración del crecimiento sugerida por las dificultades económicas pueden suponer el regreso al campo de millones de trabajadores que hasta ahora han nutrido la industria en el sur del país donde se espera un tiempo plagado de problemas. La crisis europea y en Estados Unidos ha provocado un descenso espectacular en los pedidos de estas fábricas que producen para la exportación.

La crisis de confianza desatada en Wenzhou, una ciudad industrial muy dinámica situada en las proximidades de Shanghai, surgió ante la acumulación de deudas de sus empresas, agobiadas por el freno a las exportaciones y al crédito, debiendo recurrir al mercado financiero informal, que impone unos intereses desorbitados que muchos

⁵ China diseña planes para aliviar pobreza rural en la próxima década, información publicada en <http://ar.china-embassy.org/esp/jrzg/t882521.htm> (Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2011).

empresarios no han podido satisfacer. Muchos han huido. Otros se han suicidado. Miles de trabajadores quedaron sin empleo. La visita de Wen Jiabao en octubre de 2011 ha contenido el pánico con promesas de apoyo, pero abre una incógnita sobre el futuro de muchas pymes que en su conjunto proporcionan el 70 por ciento del empleo del país⁶.

En lugares como Shenzhen (Guangdong), que es un referente por su condición de ser el principal motor económico de China, la situación laboral presenta una particularidad de otro signo: escasea la mano de obra cualificada. Las autoridades locales se han visto obligadas a anunciar aumentos de salario, fijándolo en el mínimo mensual de 1.500 yuanes a partir de 2012. Un total de 21 provincias y municipalidades aumentaron en 2011 el salario mínimo mensual en un promedio del 21,7 por ciento⁷.

La transformación que vive el paisaje laboral en el gigante asiático es inseparable también del cambio generacional operado en los trabajadores inmigrantes rurales, los *mingong*, esa inmensa población flotante (más de 200 millones de personas, según algunas cifras) que ya no acepta las duras condiciones de sus predecesores ni son tan serviles, pero igualmente es expresión del deseo del gobierno central de generar nuevas dinámicas de desarrollo. El proceso da cuenta del agotamiento del modelo de acumulación que ha servido para proyectar a China a los niveles actuales, basado, entre otros, en una intensa explotación de la mano de obra, y de la exigencia de impulsar una mayor atención a todos los aspectos sociales (desde la salud o la educación a la modificación del sistema de registro de residencia o *hukou*). Esa aspiración se traduce en demanda de otra actitud a los gobiernos locales y las empresas, ambos inmersos en una alianza de conveniencia para poner fin a esos “incidentes de masas” que en la lectura tradicional constituyen una afrenta a la estabilidad y que debe ser conjurada a cualquier precio.

Las malas condiciones de trabajo, horas extraordinarias no pagadas, salarios bajos, forman parte de la radiografía laboral china y son causas que explican la sucesión de huelgas en sus fábricas. Pero no solo se relaciona con estos factores. También con el hecho de ser protagonizados por una nueva generación de trabajadores, diferentes de aquellos que emigraban del campo hace una o dos décadas con el objetivo de salir de la pobreza y mantener a su familia. Aunque su retribución era baja, su efecto en el campo estaba garantizado. Sin embargo, los obreros de hoy día tienen más formación y

⁶ Small enterprises' credit crisis under control: Chinese authorities, en http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-10/13/c_131188000.htm, Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2011.

⁷ Ciudad china de Shenzhen subiría salario mensual mínimo en enero de 2012, información de *Xinhua*, en http://spanish.news.cn/china/2011-11/27/c_131272749.htm (Fecha de consulta 28 de diciembre de 2011)

La autoorganización sindical es la primera manifestación de la disposición a la movilización, llevando incluso a enfrentamientos con el sindicalismo oficial

son más reivindicativos y ambiciosos. Si para sus padres, la fábrica suponía un paso adelante, para ellos, es una decepción. Su modo de vida y su mentalidad se ha vuelto más abierta, están mejor informados gracias al uso de las nuevas tecnologías que dominan satisfactoriamente. En otro orden, su poder aumenta en la medida en que se estima que en 2015 la población activa comenzará a declinar, especialmente en la franja 15-24 años que representa la más importante en las fábricas que producen para la exportación. Aunque subsista una importante reserva de mano de obra, este dato es un acicate para instar a una mejor defensa de sus intereses y obligará a las empresas a mejorar sus ofertas de empleo (Beja, 2011: 3-8).

Las huelgas han venido afectando cada vez más a la región del Delta del río Perla donde prolifera el activismo. La senda iniciada en 2010 con las huelgas en Honda, Toyota, etc., o la secuela de suicidios en Foxconn, que tanto llamaron entonces la atención de los medios internacionales, se ha mantenido en 2011, revelando una relativa dimensión estructural de los problemas laborales. No es la primera vez que esto ha sucedido, aunque sí cabe señalar que es poco frecuente movimientos de esta naturaleza en la China Popular, dado que en la reforma constitucional de 1982 eliminó el derecho de huelga. A pesar de ello, en las fábricas orientadas a la exportación se han venido manifestando algunos conflictos que han empujado al alza los salarios a través de la negociación directa con las patronales, por lo general, empresa a empresa, de capital asiático (japonés y taiwanés, preferentemente), del sector del automóvil o electrónico.

Estos movimientos reivindicativos se desarrollan al margen de los sindicatos oficiales, considerados como correa de transmisión de los intereses del partido y del gobierno, habitualmente decantados del lado de las patronales por el interés en la captación de inversiones extranjeras ya que la mejora de dichos índices facilitan su promoción política y profesional. La autoorganización sindical es la primera manifestación de la disposición a la movilización, llevando incluso a enfrentamientos con el sindicalismo oficial, especialmente en las empresas públicas donde su presencia puede adquirir tintes represivos. Este proceso se desarrolla con plena conciencia de sus límites, es decir, no conduce a la formación de sindicatos autónomos ya que esto brindaría la excusa perfecta para radicalizar represivamente el discurso del poder. Se trata de una defensa de derechos exigiendo la implementación del discurso oficial. No se manifiestan, “pasean” para que no se les acuse de convocar movilizaciones ilegales o invitan a hacer “turismo colectivo” a Beijing, innovando un repertorio de protestas que coquetea con la estabilidad y la contestación en un ejercicio de equilibrio auto restrictivo que sabe sacar amplio provecho de las nuevas tecnologías, en especial de Internet y el uso generoso del SMS como potentes recursos organizativos, eludiendo los cortafuegos oficiales (Béja 2011: 3-8).

Dichos movimientos constituyen un reto para los medios de comunicación, confrontados a la necesidad de informar sobre unos acontecimientos que trascienden las propias fronteras del país en un momento en que exploran sus posibilidades y límites internos. Asimismo, cabe significar la ligazón con profesores de universidad e investigadores que les apoyan y asesoran en sus negociaciones con la patronal. Y destacar la constitución paralela de ONGs para defender los derechos de los trabajadores emigrantes transformando su *savoir faire* legal en un instrumento de apoyo a estos movimientos eludiendo a conciencia su configuración como plataformas antigubernamentales apostando por la mediación, una mejor aplicación de la ley, la afirmación de una jurisprudencia beneficiosa para el colectivo laboral y la adopción de mejoras legislativas, todo ello apoyándose en los valores, principios y objetivos declarados formalmente por el propio PCCh.

Pese a su fuerza e inteligencia, este movimiento no nace con vocación de continuidad sino condicionado por el auge de unas demandas cuya gestión conduce directamente a su dilución en medio de la parcial satisfacción de sus reivindicaciones sin que se produzcan por el momento cambios estructurales significativos. No hay desafío al poder establecido, aunque si tienen capacidad para influir en el diseño de las políticas gubernamentales y en la activación de nuevos enfoques de la cuestión plasmados en declaraciones de algunos dirigentes que se han manifestado en apoyo, por ejemplo, de los aumentos salariales. Hechos excepcionales, sin duda, que contrastan con la vocación represora del régimen, cuyo nerviosismo ante cualquier manifestación de inestabilidad le avoca a preservar la “armonía” a toda costa.

El propio primer ministro Wen Jiabao ha sorprendido a propios y extraños al reclamar aumentos retributivos y mejores condiciones de vida para los trabajadores menos cualificados, los grandes olvidados hasta ahora y en buena medida artífices del milagro económico chino (Díaz Vázquez, 2010) . El gobierno, pues, no advierte amenazando con el castigo a los huelguistas, aunque se han dado algunos casos puntuales de represión a nivel local, sino que reclama comprensión ante sus demandas. Esa petición responde a la necesidad de moderar el descontento social, al límite en no pocos casos, pero también pretende incidir en una doble dirección: aumentar la capacidad social de consumo (para lo que resulta indispensable un mayor poder adquisitivo) e incentivar la implantación empresarial en las zonas del interior del país, más atrasadas y donde los costes laborales siguen siendo muy bajos⁸. La toma de posición de Wen Jiabao, coherente, por otra parte, con su tradicional populismo, no debe

⁸ Aumento de costos laborales beneficia reestructuración económica de China, información publicada por Xinhua, http://spanish.news.cn/especiales/2011-03/08/c_13767068.htm. (Fecha de consulta: 28 de diciembre de 2011).

China se convertirá en una sociedad mayoritariamente urbana y esta transición conllevará profundos cambios en la forma de vida, las actitudes y los valores

entenderse como una muestra de desafección respecto al empresario presente en el país, sino como una invocación que recuerda la urgencia de establecer un nuevo equilibrio basado en la mejora de las rentas más bajas y el ajuste de las diferencias de ingreso entre ricos y pobres, el auténtico desafío de la estabilidad en una China atenazada por las desigualdades, que no pondrá en peligro los atractivos del país para los inversionistas.

Según la Academia China de Ciencias Sociales (CASS, por sus siglas en inglés), en 2012, China se convertirá en una sociedad mayoritariamente urbana, aunque en su cálculo incluye a los inmigrantes residentes en las ciudades⁹. Esta transición conllevará profundos cambios en la forma de vida, las actitudes y los valores. La urbanización dará lugar a nuevas demandas. Son millones los trabajadores rurales que viven en las ciudades sin ser considerados urbanos por tener su registro de residencia o *hukou* en el campo y son excluidos de los beneficios sociales de que gozan los urbanos. Son muchas las normas obsoletas que mantienen la división entre lo urbano y lo rural. En noviembre de 2011 se presentó un nuevo proyecto de ley en materia de seguridad social que propone cinco ámbitos de cobertura: jubilación, enfermedad, accidentes de trabajo, desempleo y maternidad. Las cotizaciones para sostener el sistema recaerán sobre empresarios y trabajadores que deberán aportar el 40%. Sin abordar estas cuestiones de forma ambiciosa, los retos sociales en China se seguirán agravando.

La crisis ambiental: impactos internos y responsabilidades globales

Los asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos están cobrando cada vez más importancia en China. La ya segunda mayor economía del mundo se está industrializando a gran velocidad y ello plantea ingentes retos para el mantenimiento del equilibrio ambiental. Los déficits ambientales de China son el resultado de décadas de fuerte desarrollo en beneficio de los individuos pero a costa de la naturaleza. Globalmente, la situación de China en materia ambiental es muy delicada, según como reflejan los indicadores propios e internacionales: un estudio gubernamental publicado por la agencia Xinhua hace un lustro situaba a China en la posición 100 entre un total de 118 países desarrollados o en vías de desarrollo en materia de modernización ecológica¹⁰.

⁹ El último censo nacional de China realizado en 2010 señala que la población urbana representa el 49,68 % de la población total. Sus estimaciones indicaban el horizonte de finales de 2011 cuando la población urbana superaría a la población rural por primera vez en cinco mil años de historia.

¹⁰ Citado en AFP, 28 de enero de 2007: la clasificación se estableció a partir de una treintena de indicadores.

La degradación ambiental en el gigante asiático es un serio problema. China alberga 21 de las 100 ciudades más contaminadas del mundo. Unos veinte lagos naturales desaparecen cada año en China mientras la calidad del agua se deteriora, los residuos se acumulan y los organismos acuáticos están en vías de desaparición. Se estima que más del 70% de las lagunas y ríos están contaminados y que, al menos, 320 millones de campesinos no tienen acceso al agua potable, mientras 440 ciudades están insuficientemente abastecidas de las que 110 pasan penurias graves. El mayor lago desértico de China, Hongjiannao, podría desaparecer en 10 años¹¹. La contaminación atmosférica es también muy importante. Según la SEPA (State Environmental Protection Administration), la calidad del aire en casi la mitad de las ciudades es promedio o mala, en razón de las partículas en suspensión provenientes de la polución urbana. En las ciudades de más de un millón de habitantes, el dióxido de azufre, SO₂, es uno de los más importantes contaminantes. Por otra parte, la superficie arable en China está en constante retroceso. La desertificación y la erosión hacen que las tempestades de arena sean corrientes en la capital china, alcanzando Seúl y Tokio desde 2001.

Los costes que tal estado de cosas implica son cada vez más elevados. Un informe divulgado en 2007 por el Banco Mundial señaló que unas 750.000 personas mueren cada año en China por exponerse a la contaminación, tanto en espacios abiertos como cerrados. La contaminación también influye sobre la salud: según un informe del Banco Mundial y de la propia SEPA, es responsable, cada año, de 750.000 muertes prematuras (World Bank y SEPA, 2007: 151). El alarmino que se desprendía de este informe motivó la censura parcial del mismo por parte del gobierno chino. Sólo en Beijing, del 70 al 80% de los cánceres mortales están relacionados con el medio ambiente. El cáncer de pulmón es la primera causa de mortandad, señala el informe. La contaminación del agua y del aire en magnitudes tan elevadas supone un coste económico cifrado entre el 8 y el 15% del PIB (productos agrícolas inservibles por las lluvias ácidas, gastos médicos, ayuda a las víctimas de los desastres naturales cada vez más frecuentes y costosos...)¹².

La gravedad de los datos motiva la desconfianza cívica respecto a las estadísticas manejadas por las autoridades, claramente orientadas a encubrir la dimensión del problema. Las autoridades meteorológicas de Beijing, por ejemplo, se han visto envueltas en la polémica recientemente por sus criterios para determinar la calidad del aire de la capital. Sus datos, calificados a menudo de optimistas, son contestados por las mediciones realizadas desde la embajada de EEUU, mucho más exhaustivas. Así, según quien lo mida, la calidad del aire

¹¹ En http://spanish.china.org.cn/china/txt/2011-12/23/content_24233800.htm, fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011.

¹² Declaraciones de Pan Yue, director adjunto del SEPA al semanario *Der Spiegel*, 7 de marzo de 2005.

Una mejora de la situación ambiental en China es inseparable de la reducción del porcentaje de los combustibles fósiles en la producción de energía

pasa de ser “regular” a ser “peligrosa”. Numerosas voces reclaman el uso de criterios más respetuosos con la salud y no tan dependientes de lo que mejor conviene a las autoridades. Estas, obsesionadas por presentar resultados favorables en detrimento del rigor en el análisis del problema que se resuelve revisando a la baja el estándar de calidad ambiental, ven cuestionada su credibilidad (Sebag-Montefiore, 2011).

En la presentación del Informe Anual (2011) del Ministerio de Medio Ambiente, el viceministro Li Gangjie, explicaba que la biodiversidad se reduce a marchas forzadas en el campo, cada vez más contaminado a medida que las industrias se trasladan fuera de las ciudades. El Plan Quinquenal en curso contempla medidas para poner fin a la degradación de las zonas rurales, donde el 20 % de las zonas calificadas de reservas naturales protegidas están ilegalmente explotadas, a menudo con la complicidad de los gobiernos locales.

Una notable mejora de la situación ambiental en China es inseparable de la reducción, todavía difícil hoy día, del porcentaje de los combustibles fósiles en la producción de energía, el tratamiento de los residuos industriales, del agua y demás residuos a gran escala (ese tratamiento ronda actualmente el 10%). El 77 % de la electricidad china tiene su origen en el carbón y es la responsable de la mayor parte de las lluvias ácidas y las emisiones de gases de efecto invernadero. La reducción supone un importante sobre coste difícil de asumir de golpe.

Los problemas ambientales de la China están menos ligados a dificultades técnicas, presupuestarias o prácticas, y obedecen, prioritariamente, a causas estructurales, derivadas de las propias insuficiencias del sistema y de las hipotecas de su reforma. No obstante, cabe señalar que en el curso de las tres últimas décadas, la política ambiental de China evolucionó considerablemente en materia de capacitación científica y legal, permitiendo la configuración de un marco reglamentario mínimo, la creación de grupos de expertos y la profundización de los intercambios con el exterior.

En el discurso promovido por el PCCh, el concepto de “desarrollo científico”, *kexue fazhan*, busca equilibrar el desarrollo económico con los costes humanos y naturales. Este concepto fue elevado a rango de doctrina e integrado en todos los niveles del Estado (Fewsmith, 2004). La nueva visión del desarrollo se apoya en el impulso de las nuevas tecnologías, el ahorro energético generado por la transformación de la estructura industrial y por la reducción de la intensidad energética, la educación social y el refuerzo del papel del Estado en la elección de las inversiones. Se trata, ante todo, de mejorar la eficacia energética del país, modificando gradualmente la estructura económica pasando de la industria manufacturera contaminante y

gran consumidora de energía a la industria de servicios, sustituyendo equipos obsoletos e introduciendo tecnologías más eficientes.

La solución de los problemas ambientales de China exige una implicación sostenida de las autoridades centrales, una mejor coordinación entre las diferentes administraciones y, muy especialmente, un compromiso de los gobiernos locales que ponga fin a la connivencia con las empresas, a menudo poco dispuestas a respetar las normas anti-polución.

En las altas esferas del régimen, la conciencia ambiental es mucho mayor que en otros escalones de la administración. En buena medida porque la ruptura de los equilibrios ambientales está provocando tensiones sociales y políticas en numerosas regiones del país, lo que obliga a actuar con más énfasis en este asunto y a reforzar las capacidades de los departamentos responsables de esta materia. En 2010, 59 proyectos por un valor total de 15 millones de dólares fueron cancelados, mientras que numerosas fábricas contaminantes fueron clausuradas¹³. Estas medidas afectan a todas las provincias. El gobierno central intenta bloquear los proyectos más dañinos que, a pesar de ello, cuentan con el aplauso de las autoridades locales. La clase media es la punta de lanza de buena parte de las protestas relacionadas con las crisis ambientales y se genera en entornos preferentemente urbanos, donde son más difíciles de reprimir. No atacan de frente el poder pero si reclaman soluciones a partir de la exigencia del cumplimiento de la norma.

El rigor mejora en paralelo a la incentivación de las inversiones en tecnologías propias, concediendo especial relevancia al desarrollo de energías alternativas, incluyendo la hidráulica y nuclear. En cuanto a las energías eólica y solar, progresan muy rápidamente, aunque no falta quien alerte sobre las lagunas de calidad y cierto desorden en el desarrollo de ambos sectores. El plan quinquenal vigente contempla la introducción de ratios para las emisiones de óxido de nitrógeno y de gas de amoníaco además de las emisiones de SO₂. A ello hay que añadir el ajuste de las cuotas sobre las exportaciones de tierras raras con el objetivo de reestructurar un sector amenazado por la falta de control, proteger los paisajes devastados por años de explotación salvaje y valorizar mejor este recurso con el objeto de crear una industria de transformación propiamente china.

Uno de los frentes de batalla experimentales es el anunciado en 2011 contra la contaminación de metales pesados, tras los graves envenenamientos con plomo surgidos en provincias como Zhejiang, Guangdong, Anhui, Yunnan, Hunan o Hubei¹⁴. Un total de 14 provin-

¹³ Informe considera grave situación ambiental de China en 2010, información de Xinhua, http://spanish.news.cn/tec/2011-06/04/c_13910394.htm (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

¹⁴ China lanza proyecto experimental de tratamiento de tierras agrícolas contaminadas en noroeste del país, información de Xinhua, http://spanish.news.cn/china/2011-09/29/c_131168069.htm, (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

Las naciones ricas tienen que hacer más por el clima por ser las responsables de la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero

cias están afectadas por esta contaminación que afecta al agua potable. Las autoridades anuncian cierres de fábricas y un mayor control de minas ilegales, de productores de baterías, industrias químicas, cuero.... ¿cuánto de todo ello se llevará a cabo?

Para 2012 se anuncia una fuerte campaña con objeto de suprimir las lámparas incandescentes que serán sustituidas por otras de bajo consumo. En 2010, el volumen de producción y venta de estas lámparas sumó, respectivamente, 3,85 mil millones y 1,07 mil millones de unidades. Se trataría con ello de economizar energía y reducir emisiones. Se trata también de evidenciar el activismo chino en la lucha contra el cambio climático y favorecer la implicación y conciencia cívica en esta materia.

Según informaba el ministro del ramo Zhou Shengxian en una conferencia de prensa, las emisiones de SO₂ y oxígeno químico se reducirían en 2011 en torno al 2%, superior al 1,5% fijado como objetivo¹⁵. El vice primer ministro Li Keqiang apelaba en la 7ª Conferencia Nacional sobre la protección del medio ambiente a mantener el equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación del medio, como parte indisociable de la transformación del modelo de crecimiento¹⁶. También apeló a prestar atención a la cooperación internacional en este aspecto ya que un número creciente de barreras comerciales tienen su fundamento en el medio ambiente. En el plan de trabajo aprobado en esta conferencia se fija el objetivo de reducir las emisiones de SO₂ al 8% de aquí al 2015.

La cooperación internacional y la lucha contra el cambio climático

Según un estudio de British Petroleum, las emisiones de CO₂ en China aumentaron un 10,4% en 2010, lo que equivale al 25% de las emisiones mundiales, en un contexto en el que el alza media mundial era de 5,8%, la más rápida desde 1969¹⁷. El consumo chino de carbón ha aumentado el 10,1%, representando el 48,2% del consumo mundial. El incremento mundial de energía hidroeléctrica fue del 5,3% y el 60% se atribuye a China. China también es la principal responsable del incremento de la energía eólica: junto con EEUU suman el 70% del aumento mundial.

¹⁵ China fija objetivos para reducir la contaminación en 2012, información de Xinhua, http://spanish.news.cn/tec/2011-12/22/c_131320951.htm, (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

¹⁶ Viceprimer ministro chino promete mejor medio ambiente con "agua limpia y cielos azules", información de Xinhua, http://spanish.news.cn/china/2011-12/21/c_131318383.htm, (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

¹⁷ Accesible en: <http://calentamientoglobalclima.org/2011/06/10/las-emisiones-de-co2-crecieron-un-58-en-2010-segun-british-petroleum-bp/> (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011)

China niega ser el mayor emisor mundial de CO₂. En Durban, en la XVII Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP17), Su Wei, jefe de la misión china, apeló a las “emisiones históricas acumuladas per cápita” para echar balones fuera y desactivar la presión que sufre su país. Con poco éxito. El principal argumento consiste en que China necesita seguir contaminando para desarrollar la economía y erradicar la pobreza. Si el “desarrollo científico” debe permitir otro rumbo hacia la industrialización con menos contaminación, en paralelo, los países desarrollados deben asumir sus responsabilidades en términos de financiación. La clave: responsabilidades diferenciadas, es decir, dos pesos dos medidas entre los países desarrollados y los emergentes (Zhenhua, 2010).

En noviembre de 2011, en vísperas de la cumbre de Durban, el gobierno chino presentó un libro blanco sobre las políticas y acciones adoptadas para hacer frente al cambio climático¹⁸. En 2006, Beijing se fijó la meta obligatoria de reducir el consumo energético por unidad de PIB en un 20 por ciento para 2010, en comparación con el nivel registrado en 2005. En 2007, China se convirtió en el primer país en vías de desarrollo que formuló y aplicó un plan nacional para hacer frente al cambio climático. Dos años más tarde, puso en marcha un programa para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de PIB entre el 40 y el 45 por ciento para 2020, en comparación con las cifras de 2005.

Según este libro blanco, las políticas de reestructuración industrial y energética inherentes al proceso en curso de transformación del modelo de desarrollo han tenido un efecto muy positivo en el lustro precedente, logrando los objetivos de ahorro de energía listados en el plan y reduciendo las emisiones de CO₂ en 1.460 millones de toneladas, lo que supone un descenso del 19,1 % en el consumo de energía por unidad de PIB, en comparación con 2005.

En Durban, China se mostró dispuesta a participar en un tratado legalmente vinculante sobre el cambio climático tras el año 2020 bajo algunas condiciones, señalando el principio de que las naciones ricas tienen que hacer más por el clima por ser las responsables de la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero. China es el mayor emisor en términos absolutos, pero a Beijing le gusta matizar que en una lectura per cápita, sus datos equivalen a la mitad de los de Japón o menos de una tercera parte en el caso de Australia y EEUU. Datos que sirven de poco consuelo y en nada contribuyen a frenar el deterioro del clima.

¹⁸ China reafirma su postura sobre el cambio climático en vísperas de la conferencia de Durban, información de Xinhua, http://spanish.news.cn/china/2011-11/22/c_131263154.htm, (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

Conclusión

Los desafíos que China tiene por delante en materia ambiental y social son de gran envergadura. Ello exige implementar políticas activas en ambos dominios y dotar de mayores recursos y capacidades a las autoridades, simplificando las estructuras gubernamentales, evitando rivalidades y clarificando las responsabilidades. Pero igualmente, la movilización de la opinión pública es un elemento fundamental para vencer la sensación de impotencia que domina la percepción de la degradación severa experimentada en ambos órdenes. Sin merma de la importancia de la cooperación internacional, especialmente en materia ambiental, la sociedad china debe desempeñar un papel protagonista para lograr la inclusión efectiva en la agenda de unos desafíos que constituyen retos clave para adivinar los contornos de la China del futuro inmediato. En ambos aspectos, la presión social es un factor insustituible que en función de su intensidad y extensión determinará el perfil de la China que primará en el siglo XXI. A todos nos interesa un incremento notable de la sensibilidad en ambas materias, pero también a la propia China si de verdad aspira a ejercer algún liderazgo global de provecho para el conjunto de la humanidad.

En cierto sentido, así lo hemos visto en la crisis desatada en la aldea de Wukan, en la provincia de Guangdong, en diciembre de 2011, cuando la respuesta cívica ante los abusos de poder practicados por una elite local corrupta derivó en graves enfrentamientos. Es un hecho que hemos visto repetido a lo largo y ancho de China en no pocas ocasiones. Lo novedoso en Wukan, no obstante, no solo ha sido el éxito de la protesta sino su solución a través de mecanismos políticos y democráticos que a la postre convirtieron a los líderes de la rebelión en las nuevas autoridades locales y con el reconocimiento del gobierno provincial. Dicha opción no es ajena a la experimentación llevada a cabo en esta región del sur de China que aspira a ser el motor y referente del cambio político en todo el país. El XVIII Congreso del PCCh, a celebrar en otoño de 2012, podría certificar su idoneidad.

Referencias bibliográficas

Béja, Jean-Philippe (2011), "The new working class renews the repertoire of social conflict", en *China perspectives*, nº 2011/2, pp 3-8.

Díaz Vázquez, Julio A., *China: Resultados económico-sociales del 2010*, en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=127561> (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

Fewsmith, Joseph (2004), "Promoting the Scientific Development Concept", *China Leadership Monitor*, nº 11.

Sebag-Montefiore, Clarissa (2011), "La cara oculta de la contaminación", en *IPS*, 20 de diciembre de 2011. Accesible en <http://ipsnoticias.net/print.asp?idnews=99826> (Fecha de consulta, 27 de diciembre de 2011).

World Bank and SEPA (2007), *Cost of pollution in China: economic estimates of physical damages*, p.151.

Zhenhua, Xie, *Políticas y acciones de China para combatir el cambio climático*, accesible en http://www.chinatoday.com.cn/ctspanish/se/txt/2010-11/12/content_311668.htm, (Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2011).

Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana: La CELAC y sus perspectivas

Francisco Rojas Aravena

Secretario General de FLACSO



Introducción

La constitución de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) posee un alto potencial como entidad regional. Es un gran bloque de naciones que tiene la aspiración de constituirse en una comunidad política conformada por distintos Estados Nacionales y que, entre ellos, guardan un importante sentido de identidad. La mayoría de esta comunidad tiene como referencia la lengua española y portuguesa, así como un significativo peso de la religión católica. En esta comunidad además se afianzan Estados que tienen en su mayoría casi dos siglos de vida independiente. Desde su nacimiento, en las luchas por la independencia a inicios del siglo XIX, definieron un sentido de Patria Grande, la comunidad de América Latina y del Caribe.

La CELAC posee un gran potencial como entidad regional porque constituye un bloque político y económico con una población de 600 millones de habitantes, que comparten una identidad y unos intereses comunes

El potencial de este gran bloque político económico, tanto por su población de casi 600 millones de habitantes, en un espacio territorial de más de 50 millones de kilómetros cuadrados, representa un espacio con grandes recursos naturales, en particular en lo referido a los recursos hídricos y superficies forestales, como en reservas de petróleo, en recursos agrícolas; en una magnitud y relevancia mucho mayor que otros factores de poder.

Así como se expresan estas potencialidades también se deben remarcar algunas debilidades importantes, en particular las referidas a la infraestructura de comunicación regional y la debilidad en materias educativas en todos y cada uno de los países que conforman este nuevo bloque político comercial, con aspiraciones de constituirse en una comunidad de intereses e institucionalidad consolidada y reconocida en el sistema internacional.

Además de su propio perfil, esta nueva comunidad de naciones recoge la herencia de esfuerzos políticos diplomáticos anteriores de la región expresados principalmente en la conformación de instancias subregionales amplias como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Entidades regionales como el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) están en el origen de la nueva entidad. En este sentido la CELAC recibe un *acervo comunitario* en relación con las obligaciones y derechos existentes y que ejercían estas dos entidades de las cuales ella se origina. De allí que al constituirse en referente para la relación con terceros Estados, la CELAC posee las condiciones necesarias para suscribir acuerdos internacionales sobre la base de sus procesos decisorios con otros miembros del sistema internacional.

El concepto de comunidad en el ámbito internacional posee un desarrollo débil.¹ En estas definiciones se señala “será necesario concebir algún grado de integración social de una determinada zona geográfica como una condición necesaria, pero no suficiente para formar una comunidad política. El proceso de ampliación de las dimensiones de la comunidad política está condicionado siempre por la situación de poder, o sea, por el ordenamiento complejo de las relaciones de poder que pudieran facilitar, obstaculizar y algunas veces impedir el proceso”(Bobbio y Mattucci, 1981).

¹ Es así como en el *Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. 1981. México*; organizado por Norberto Bobbio y Nicola Mattucci aparece solo el concepto de “comunidad política” referido a un grupo social con base territorial articulado por el peso político del Estado. En la *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. España 1976*, organizada por Edmund Jan Osmańczyk no aparece una definición de comunidad sino que hay referencias a comunidades específicas como la comunidad africana, occidental, la comunidad de África oriental, la comunidad del Caribe, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad de Naciones, o comunidades específicas como comunidades financieras o comunidades de intereses comerciales. En estas definiciones solamente señala los órganos y en algunos casos destaca alguno de los objetivos principales referidos a la integración económica.

En el caso latinoamericano y caribeño la búsqueda de conformar una entidad superior a la de los Estados Nación está marcada de manera indeleble en las intervenciones de los Próceres de los distintos países de América Latina. Este legado histórico fue remarcado de manera muy importante por los 33 Presidentes y Presidentas en la Cumbre de Caracas. La iconografía de la reunión reafirmaba este vínculo histórico con el pensamiento de quienes otorgaron la independencia a los países de la región. Junto con esta mirada también las Jefas y Jefes de Estado que participaron en la Cumbre de Caracas vincularon las gestas de la independencia con el sentido de soberanía que poseen los Estados de la región y el anhelo de progreso que prima en el continente en un contexto de democracias que se consolidan día a día. De allí que el sentido de construcción de una comunidad, por medio de la integración y la unidad política, económica, social y cultural, es una aspiración fundamental de las sociedades latinoamericanas y de sus gobernantes.

A la vez esta comunidad naciente, pero con un raigambre histórico de larga data se vincula al multilateralismo del siglo XXI por medio de la diplomacia de Cumbres (Rojas Aravena, 2009: 27-54).

América Latina está fuertemente ligada a esta forma de diplomacia presidencial y se pueden distinguir la participación en distintos tipos de cumbres como: cumbres transregionales, cumbres regionales globales, cumbres macro-regionales y cumbres subregionales.

Nuevas tendencias del regionalismo y la integración regional: priorizando en lo político

La emergencia de una nueva agenda internacional obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar los nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva para satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

La integración es un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la

El sentido de construcción de una comunidad, por medio de la integración y la unidad política, económica, social y cultural, es una aspiración fundamental de las sociedades latinoamericanas y de sus gobernantes

paz. Lo anterior significa que la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico. La base esencial para ello es pensar y sentir de manera compartida, para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas antes señaladas.

Este proyecto político estratégico (Rojas Aravena, 2007) promovido por los procesos de integración es necesario en tiempos de globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en jerarquización de éstos como en sus capacidades de acción y reacción. Dicho fenómeno —entendido en sus múltiples componentes y no sólo en el económico y comercial— es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del orden estatal. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de temas que se ven acelerados con los cambios globales.

Hasta el momento la región ha demostrado ser incapaz de plantear y seguir un proyecto político estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional. La débil cohesión que evidencia América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países de la región, particularmente porque: los hace más vulnerables al impacto de la globalización, dejan de percibir los frutos de los aspectos positivos y se abren mayores espacios para el impacto del lado oscuro de la globalización y de sus guerras. En síntesis, aumentan los costos de transacción para todos independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulsa.

A pesar de que los procesos de integración latinoamericanos muestran flaquezas, no se puede obviar que durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe significativas iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. Numerosos autores coinciden en que uno de los principales cambios se manifiestan en el abandono del modelo de regionalismo abierto como prioridad de los esfuerzos de integración de la región.

Existe cierto consenso, al cual me sumo, en América Latina y el Caribe a apuntar hacia la aparición de una nueva forma de regionalismo e integración en la región (Serbin, 2011) donde priman los aspectos políticos sobre los comerciales y en donde el tema de la soberanía ha adquirido especial importancia.

La importancia de privilegiar la dimensión política y de cooperación de los procesos de integración debe ser enfatizada. La integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. De hecho, esta apertura sólo tiene sentido –en una perspectiva de largo plazo— si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional crecientes, basados en un efectivo diálogo político; en entendimientos compartidos y sustentados en una adecuada normativa y acompañados por una mínima estructura institucional, que le de seguimiento a los acuerdos, para afianzar el proceso.

El tránsito desde la soberanía tradicional a una de carácter agregado, a una soberanía mayor producto de la asociación es aun lento. Los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación efectivos son prolongados.

En la actualidad los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados. Estos, incluso siendo vinculantes, no se cumplen. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de hacer efectivos los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas y en normas nacionales vinculantes, los agentes económicos tendrán pocos incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. Por el contrario, se genera una fatiga con el proceso integrador que redundará en su retroceso.

El surgimiento de esta nueva forma de regionalismo, si bien tiene un claro énfasis regional al mismo tiempo pareciera apuntar a la promoción, a nivel global, del desarrollo de un multilateralismo cooperativo (Atman y Rojas Aravena, 2008).

Bajo esta nueva lógica es que se desarrollan los esfuerzos en torno a la creación de la CELAC como forma de potenciar el propio regionalismo latinoamericano que logre concertación y cooperación intra región, pero que además posicione a América Latina y el Caribe como actor político global.

La decisión de crear la CELAC en la Cumbre de la Unidad

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños quedó constituida en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en la Riviera Maya los días 22 y 23 de febrero de 2010. La concertación de posiciones de Brasil y México fue esencial. En esa oportunidad las Jefas y los Jefes de Estado de los Gobiernos de la región “reafirmaron la convicción de avanzar de manera decisiva hacia una organización que agrupe a todos los Estados de América

La creación de la CELAC como forma de potenciar el propio regionalismo latinoamericano que logre concertación y cooperación intra-región y que posicione a América Latina y el Caribe como un actor político global

Latina y el Caribe”. Esta nueva organización se fundará en cinco principios rectores: solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria. La decisión de avanzar hacia la constitución de esta nueva entidad se funda en la decisión de promover la articulación y convergencia de acciones, el intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración regional, es decir, busca constituirse en el eje de gravedad de las distintas instituciones de integración de la región. Y en tal sentido, transformarse en un espacio regional propio que consolide y proyecte la identidad latinoamericana y caribeña.

El Presidente de México, Felipe Calderón, en la clausura de la Cumbre destacó que “la obra de América Latina y el Caribe apenas empieza” y así también reafirmó que “la participación de la región es decisiva para superar los desafíos y resolver los problemas que enfrenta la humanidad; problemas que amenazan la vida y la sobrevivencia de millones de personas, como el hambre, la pobreza, la marginación, la ignorancia, la crisis económica internacional, los efectos perniciosos del cambio climático y la destrucción de la naturaleza”.²

Por su parte, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, al recibir la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río, destacó que “algunos creyeron que la globalización podría ser gobernada de manera unilateral y sin reglas, abandonada a las fuerzas de los mercados, la crisis económica y la crisis del cambio climático así como la energética y seguridad alimentaria, entre tantas otras, han obligado a la comunidad internacional a abandonar el paradigma del *laissez faire* del dejar hacer (...)”³ Sobre el tema de la integración, la Presidenta Bachelet destacó el desafío de profundizarla. La integración descansa, en definitiva, en nuestra capacidad de entender que siempre hemos sido, somos y seremos diversos, y que nuestra única posibilidad de construir juntos una región y un mundo mejor, es asumiendo y respetando esta diversidad e identificando a partir de ella los desafíos y objetivos comunes que en América Latina y el Caribe son muchos y muy evidentes”.⁴

Desde esa perspectiva, esta nueva entidad recoge la experiencia de concertación política, la cual es indispensable para la construcción de soluciones propias para promover la paz, para la defensa, el fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas y para

² Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Memoria de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y del ejercicio de México como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río 2008-2010*. México D.F., 2011. Discurso Presidente Calderón. pp. 87

³ Intervención de la Presidenta Michelle Bachelet. 23 de febrero de 2010. Cancún, México. Ceremonia de traspaso de la Presidencia Pro Tempore del Grupo de Río.

⁴ Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Memoria de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y del ejercicio de México como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río 2008-2010*. México D.F., 2011. Discurso Presidenta Bachelet. pp. 90-91

el impulso al diálogo político con otros Estados y agrupaciones estatales así como para el fortalecimiento del multilateralismo y de la democratización en la adopción de las decisiones internacionales. En breve construir soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos y diseñar propuestas latinoamericanas y caribeñas en la formulación de las nuevas reglas y normas que rigen el sistema internacional en la era de la globalización.

La nueva entidad, al proyectar su acción a nivel global, destaca como valores que serán impulsados los siguientes:

- a) El respeto al derecho internacional
- b) La igualdad soberana de los Estados
- c) El no uso ni la amenaza del uso de la fuerza
- d) La democracia
- e) El respeto a los derechos humanos
- f) El respeto al medio ambiente, tomando en cuenta los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable
- g) La cooperación internacional para el desarrollo sustentable
- h) La unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe
- i) El diálogo permanente que promueve la paz y la seguridad regionales

Para avanzar en los valores y principios reseñados la CELAC trabajará sobre la base de ocho conceptos operativos que buscan viabilizar los objetivos planteados y la preservación de los valores que se impulsan. Estos conceptos operativos son:

- a) La solidaridad
- b) La inclusión social
- c) La equidad e igualdad de oportunidades
- d) La complementariedad
- e) La flexibilidad
- f) La participación voluntaria
- g) La pluralidad
- h) Y la diversidad

Sobre esta base las Jefas y Jefes de Estados reunidos en la Riviera Maya de México, al constituir la CELAC se propusieron primordialmente los siguientes objetivos:

1. Impulsar la integración regional con miras a la promoción de nuestro desarrollo sostenible.
2. Promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional.

3. Fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional.
4. Promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre Gobiernos e instituciones subregionales.
5. Incrementar la capacidad de la región para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo dentro de la región como con los Estados y los actores internacionales.
6. Fortalecer la cooperación en temas y de acuerdo a los mandatos establecidos en la declaración de Salvador, Bahía, como en el plan de acción de Montego Bay y otros documentos que puedan incorporarse con base al más amplio espíritu de integración.
7. Promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

La CELAC debe avanzar haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de los pueblos latinoamericanos

La Cumbre de Caracas

La reunión que estaba programada para junio del 2011 fue pospuesta a consecuencia de la enfermedad del Presidente Chávez. Se celebró en todo caso una reunión de Cancilleres para conmemorar el bicentenario de la independencia de Venezuela y se programó que los días 2 y 3 de diciembre del 2011 se realizaría la XXII Cumbre del Grupo de Río y la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. En esa fecha se ratificaron los acuerdos de la Cumbre de Cancún y se puso en marcha la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

En esta primera Cumbre unificada de la CALC y el Grupo de Río, al dar paso a la CELAC, ambas instituciones dejaron de tener vigencia y desaparecerán. La nueva entidad se convierte en heredera de los acuerdos y consensos alcanzados por dichas iniciativas.

Un aspecto esencial que fue remarcado en la declaración de Caracas en el *Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el camino de nuestros libertadores* fue el que la CELAC debe avanzar “haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad de nuestros pueblos”.

En la declaración también se ratificaron principios de la Declaración de Cancún y se agregaron algunos otros. En esta Declaración de Caracas se enumeran los siguientes: el respeto al derecho internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación,

el respeto a la soberanía, el respeto a la identidad territorial, la no injerencia en asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia. Junto a estos principios, los conceptos de flexibilidad y participación voluntaria en las iniciativas posibilitan el desarrollo de diversos cursos de acción.

Así también en la declaración se dedican tres párrafos sobre el desarrollo sostenible de la región, la necesidad de profundizar la cooperación y la implementación de políticas sociales y fortalecer y consolidar las complementariedades económicas y la cooperación Sur-Sur. En este sentido, se puede destacar que lo que se busca perfilar es lo que hemos denominado la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano.

El plan de acción de Caracas

El Plan de Acción de Caracas está organizado en torno a diez subtemas:

1. Crisis financiera internacional y nueva arquitectura financiera
2. Complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración. Este acápite se organiza en torno a cuatro grandes temáticas: a) económico comercial; b) productiva; c) social e institucional y d) cultural.
3. Energía
4. Infraestructura para la integración física del transporte, las telecomunicaciones y la integración fronteriza
5. Desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza
6. Medio ambiente
7. Asistencia humanitaria
8. Protección al migrante
9. Cultura
10. Tecnología de información y comunicaciones

El plan de acción a partir de estas diez grandes áreas temáticas propone más de cincuenta acciones para el conjunto.

Procedimientos para el funcionamiento de la CELAC

La nueva entidad estableció procedimientos para su funcionamiento y estructuró los órganos de decisión de la nueva instancia. Es así como estableció seis niveles de decisión para esta nueva comunidad latinoamericana y caribeña en la búsqueda de profundizar la integración política, económica, social y cultural de la región y a la vez que

refuerza la unidad regional al compartir objetivos comunes y proponerse alcanzarlos a través de la solidaridad y la cooperación entre los países de la región.

Los seis órganos en torno a los cuales se estructura la CELAC son:

1. La Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
2. Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
3. Presidencia Pro-Tempore
4. Reunión de Coordinadores Nacionales
5. Reuniones especializadas
6. La Troika

El desarrollo sostenible de la región, la necesidad de profundizar la cooperación y la implementación de políticas sociales y la cooperación Sur-Sur serán elementos claves en la consolidación de la CELAC

Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

Esta es la instancia máxima del nuevo mecanismo. Puede tener reuniones ordinarias y extraordinarias. Estas últimas se efectuarán en consulta con los Estados Miembros por parte de la Secretaría Pro-Tempore. La presidencia Pro-Tempore podrá convocar a la Cumbre y reuniones extraordinarias en consulta con la Troika.

Las responsabilidades de la Cumbre son:

- Designar al país sede y quien ejercerá la Secretaría Pro-Tempore del mecanismo.
- Definir las directrices y lineamientos políticos, y establecer prioridades, estrategias y planes de acción para alcanzar los objetivos de la CELAC.
- Adoptar los mecanismos políticos y estrategias para las relaciones con terceros, estados y organismos globales, regionales y subregionales.
- Aprobar las modificaciones a los procedimientos.
- Promover la participación ciudadana en la CELAC.

Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

Esta instancia tendrá dos reuniones anuales, pudiendo reunirse en forma extraordinaria si fuese necesario a solicitud de un Estado Miembro.

Las atribuciones de esta instancia son amplias, se pueden organizar en torno a cuatro grandes áreas:

- a) Adoptar resoluciones y emitir pronunciamientos.
- b) Coordinar posiciones comunes e implementar lineamientos políticos y estrategias.
- c) Definir la conformación de grupos de trabajo y formas de abordar diferentes temas así como realizar seguimiento de los cursos de acción.
- d) Preparar las Cumbres de Jefas y Jefes de Estado. Y en su caso proponer normativas de la CELAC y las modificaciones a la misma.

Presidencia Pro-Témpore

La Cumbre de Caracas definió que el período de las presidencias Pro-Témpore en los cuatro años iniciales de la CELAC se ejercerá por lapsos anuales. La Cumbre del 2011 fue en Caracas, del 2012 (enero 2013) se efectuará en Chile, el 2013 se efectuará en Cuba y en el año 2014 en Costa Rica.

La Presidencia Pro-Témpore es el órgano de apoyo institucional de carácter técnico-administrativo de la CELAC. Sus principales funciones son:

- a) Presidir las distintas Cumbres y reuniones del mecanismo. También constituirse en la Secretaria de Actas de dichas reuniones.
- b) Convocar y preparar las distintas reuniones.
- c) Dar continuidad y seguimiento a los trabajos de la comunidad y preparar un plan de trabajo bienal.
- d) Dar seguimiento a los acuerdos alcanzados.
- e) Documentar, registrar y organizar los documentos y mensajes oficiales, así como del acervo histórico del Grupo de Río y la CALC.
- f) Finalmente mantener y desarrollar la página electrónica de la CELAC.

Reunión de Coordinadores Nacionales

Cada país acreditará un coordinador nacional titular, así como los alternos que se consideren necesarios. Este mecanismo de la CELAC se reunirá ordinariamente dos veces al año, antes de cada reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. También en forma extraordinaria cuando así se requiera. Por norma estas reuniones se efectuarán en el país que ejerza la presidencia Pro-Témpore, aunque en consulta con los estados miembros se pudiera decidir otra sede.

Las principales atribuciones y funciones de este nivel son las siguientes:

- a) Coordinar a nivel nacional los temas de unidad, diálogo y concertación política.
- b) Constituirse en la instancia de enlace y coordinación.
- c) Implementar las disposiciones de los mecanismos superiores de la CELAC .
- d) Elaborar proyectos de declaración, decisiones y resoluciones.
- e) Dar seguimiento a los distintos procesos y decisiones.
- f) Formar grupos de trabajo para cumplir con los mandatos.
- g) Preparar las reuniones de Cancilleres.

Reuniones especializadas

Estas reuniones atienden áreas prioritizadas y de interés, con funcionarios de alto nivel con suficiente capacidad de decisión para el cumplimiento de los objetivos de la CELAC. Estas reuniones serán convocadas por la Secretaria Pro-Témpore, en concordancia con el plan de acción bienal. Sus resultados se informan en la reunión de coordinadores nacionales. También podrán establecerse reuniones de carácter técnico preparatorias de estas reuniones especializadas.

La CELAC asume la relación con otros países y grupos regionales en el diálogo político y en la concertación de posiciones comunes en foros multilaterales

La Troika

El país que ejerce la presidencia Pro-Témpore estará asistido por otros dos Estados, el que ejerció la responsabilidad en el período inmediatamente anterior y el que le sucederá en la siguiente etapa. Esto significa que en el año 2012 la presidencia Pro-Témpore la ejerce Chile y es acompañado por Venezuela quien la ejerció en el período previo y por Cuba que la ejercerá en el año 2013.

Para el siguiente período Cuba ejercerá la presidencia Pro-Témpore y será asistido por Chile y Costa Rica.

La primera reunión de la Troika se realizó en enero de 2012 en Santiago, Chile. En esa ocasión los Cancilleres de Venezuela, Chile y Cuba acordaron que la próxima cumbre de la CELAC se celebrará en enero de 2013. Asimismo establecieron cinco temas preferenciales: energía, ciencia y tecnología, infraestructura, finanzas y desarrollo social⁵.

⁵ "Primera reunión de la troika Celac en Chile escoge enero 2012 como fecha de la Cumbre", en Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela. 9 de enero de 2012. En: www.mre.gov.ve

Mecanismos de decisión

Las decisiones se adoptaran por consenso en todas las instancias. Las decisiones se reflejarán por escrito y pueden adoptar distintos formatos, tales como declaraciones, decisiones, comunicados conjuntos y especiales resoluciones o cualquier otro instrumento que se determine de común acuerdo. Todas las decisiones poseen el carácter de acuerdos políticos y constituyen mandatos.

Este fue uno de los temas que generó un mayor debate en la Cumbre de Caracas, al menos dos gobiernos señalaron que el mecanismo de decisión por consenso podía lentificar el proceso y a la vez bloquearlo, por lo que buscaron introducir mecanismos que pudiesen establecer alguna forma de votación en los procesos decisorios. Sin embargo, la mayoría señaló que el consenso era la forma más efectiva en un proceso como el de la CELAC.

Junto con las instancias de decisión se estableció un mecanismo de consulta urgente que sigue los parámetros establecidos en su momento para el Grupo de Río. Para ello, cuando un tema requiera la atención urgente, la presidencia Pro-Tempore o cualquier estado miembro por intermedio de esta, podrá proponer un proyecto de declaración o comunicado, el cual será circularado por la Presidencia Pro-Tempore a los miembros de la Troika los cuales emiten una opinión sobre la conveniencia o inconveniencia de dar un pronunciamiento sobre un tema específico. Si la Troika emite una opinión favorable la propuesta de declaración o comunicado será consultada y consensuada por todos los Estados miembros, por medio de los coordinadores nacionales designados. Y se establece un plazo mínimo de consulta de 12 horas, tanto para la consulta a la Troika como para la consulta a los estados miembros. Si no hay objeción en los plazos señalados se considera como una aprobación tácita de la propuesta circularada. Es obligación de la Secretaría Pro-Tempore cursar la solicitud formulada por el estado miembro.

Vinculación con otras regiones

La CELAC es la instancia latinoamericana y caribeña que asume el relacionamiento e interlocución con otros países y grupos regionales, tanto en lo referido al diálogo político, la concertación de posiciones comunes en foros multilaterales, el impulso a la agenda propuesta por la región y los posicionamientos ante acontecimientos relevantes en otras áreas del mundo.

Idiomas

Dada la diversidad latinoamericana y caribeña, son idiomas oficiales el español, el francés, el holandés, el inglés y el portugués. Los idiomas de trabajo son español, francés, inglés y portugués.

Modificación de los procedimientos

Las enmiendas podrán ser propuestas por cualquier Estado miembro mediante una comunicación escrita del Ministro de Relaciones Exteriores a la Secretaria Pro-Tempore, estas serán analizadas en la reunión de Cancilleres quienes elevarán sus recomendaciones a la Cumbre de Jefes y Jefes de Estado, quienes tomarán las decisiones correspondientes.

Declaraciones y comunicados especiales de la Cumbre de Caracas de la CELAC

En la reunión de Caracas los Jefes de Estado adoptaron 20 declaraciones y comunicados especiales sobre diversos temas.

Algunas claves de la CELAC

Las reuniones previas a la Cumbre de Caracas, como las reuniones de Cancilleres en el contexto de la CALC como las reuniones del Grupo de Río, así como los trabajos desarrollados en Jamaica en la Cumbre de Montego Bay fueron generando un clima de trabajo que se expresó con fuerza en la Cumbre de Caracas.

La Cumbre de Caracas realizada con la presidencia del Presidente Chávez tuvo más que ninguna otra cumbre un fuerte sentido de reivindicación del legado histórico de los próceres de la independencia latinoamericana y de los Padres de la Patria de la región, también el destacar el importante rol que jugó Haití en la independencia latinoamericana y la deuda de solidaridad y de cooperación de los países con esta República.

Primó, no solo el sentido histórico en esta primera reunión, sino que también el destacar el sentido trascendente de esta construcción institucional mayor de América Latina y el Caribe. Todos los presidentes lo reafirmaron y destacaron en sus discursos e intervenciones. El Presidente Sebastián Piñera señaló "llegó el tiempo de América Latina

y el Caribe y, en consecuencia los invito a todos a que trabajemos juntos, sacando lo mejor de nosotros mismos con unidad, pero con esperanza y con visión para poder realmente cumplir la misión y la tarea que nos corresponde”.⁶ Por su parte el Presidente Raúl Castro señaló “tenemos el privilegio de asistir a un acto fundacional de carácter trascendental. (...) reivindicamos más de dos siglos de luchas y esperanzas.”⁷ Esta idea la reafirmó en la XI Cumbre del ALBA el 4 de febrero de 2012 cuando indicó que la CELAC es un gran acontecimiento, el más importante en 200 años. Por su parte la Presidenta de Brasil señaló que “la CELAC es la expresión de nuestra capacidad, de los diferentes países que tuvimos de encontrarnos a nosotros mismos y de mirarnos y de percibir la importancia estratégica y geopolítica de la región”.⁸ La Presidenta Cristina Fernández en su intervención destacó “tenemos la oportunidad de convertirnos en grandes protagonistas del siglo XXI. (...) Para eso necesitamos instrumentos, políticas concretas, alianzas muy fuertes, que no sean solamente en el campo económico sino también en el campo seguramente de lo político. (...) La primera alianza que hubo en el continente fue MERCOSUR, luego fue la UNASUR y ahora la CELAC, es como un anillo pequeño que se va abriendo en grandes círculos. (...) Estamos ante una gran oportunidad y creo que sería bueno no desaprovecharla.”⁹

El Presidente de México destacó que la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y de la CELAC fueron el inicio de una nueva etapa hacia la integración regional, la CELAC permitirá “unión para defender la democracia en nuestra región y promover la paz. (...) Unión para impulsar el progreso de nuestros pueblos, en particular la prosperidad y la competitividad de América Latina y el Caribe. (...) Unión para acabar con la pobreza y la desigualdad. (...) Unión para poner un alto al crimen organizado transnacional y la violencia. (...) Esta comunidad nos permite sumar y articular esfuerzos, encontrarnos en nuestras diferencias para respetuosamente impulsar nuestras amplísimas coincidencias.”¹⁰

El Presidente de Venezuela expresó que “La CELAC marchará en la dirección que le vayamos imprimiendo los pueblos porque nunca antes en la historia de nuestro continente tantos presidentes alrededor de una mesa, se parecieran tanto a sus pueblos, es que somos nuestros pueblos”¹¹

⁶ Intervención del Presidente Sebastián Piñera. 3 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

⁷ Intervención del Presidente Raúl Castro. 3 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

⁸ Intervención de la Presidenta Dilma Rousseff. 2 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

⁹ Intervención de la Presidenta Cristina Fernández. 2 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

¹⁰ Intervención del Presidente Felipe Calderón. 2 de diciembre 2011. Cumbre de Caracas de la CELAC.

¹¹ Intervención del Presidente Hugo Chávez. Diciembre 2011. Rueda de prensa por la celebración del décimo tercer aniversario de la Revolución Bolivariana

En la Cumbre de Caracas también se reafirmó el sentido de soberanía regional frente a actores de fuera de la región. El sentido de cooperación y solidaridad intralatinoamericana y caribeñas y de resistencia a las imposiciones que pudiesen pretender actores de fuera de la región.

La CELAC asume la representación de América Latina y el Caribe en la interlocución global con terceros actores, organismos internacionales y Estados. No solamente recoge la herencia histórica del Grupo de Río sino que asume de manera plena la capacidad de interlocución del conjunto de América Latina y el Caribe de los 33 Estados parte de esta entidad internacional. En este sentido es una organización plenamente inclusiva de la región con una plena universalización en la participación de los Estados que conforman la región geográfica conocida como América Latina y el Caribe. Asimismo abre paso a una nueva relación con todos los Estados caribeños, tomando en cuenta que en el Grupo de Río la representación de muchos de ellos se daba por medio de la Comunidad del Caribe (CARICOM), y no individualmente.

La generación de mecanismos que viabilicen la integración regional en América Latina será uno de las funciones de esta nueva entidad

Tal como lo señalaron las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, tanto en la Cumbre de la Unidad en la Riviera Maya de México como en la Cumbre de Caracas, en la diversidad y heterogeneidad regional pero que persigue objetivos comunes y compartidos reconocidos por los 33 Estados participantes en esta identidad, está la fuerza y el sentido y proyección estratégico de la CELAC. De lo que se trata es de construir una identidad común que posee importantes características de origen y que pueden reafirmarse en la perspectiva de un proyecto mayor del conjunto de la región por sobre las diferencias estructurales y por sobre las visiones heterogéneas sobre los desarrollos políticos. Lo que prima es el sentido de construcción de una comunidad que tiene y busca el desarrollo de una serie de bienes públicos que aseguren la estabilidad, la democracia y la paz en un contexto de solidaridad y cooperación intraregional.

La cláusula democrática constituye uno de los ejes en la nueva entidad. En un contexto de plena autonomía y reafirmación soberana y del desarrollo sin interferencias externas de los sistemas políticos nacionales, la cláusula democrática adoptada por la CELAC es uno de los ejes de gravitación más importantes. Los términos en que se adoptó esta cláusula son similares a los adoptados por las Cumbres Iberoamericanas y también del adoptado por UNASUR.

De igual forma un segundo eje esencial en la CELAC es el referido a la integración regional. La generación de mecanismos que viabilicen la integración, que incrementen los lazos de interdependencia, que posibiliten mejorar los índices de intercambio entre los países de la región, constituye uno de los ejes de gravitación de esta nueva enti-

dad. En ese sentido, el plan de acción busca avanzar de manera decidida en este campo. La herencia desde la CALC en términos de la trílogía desarrollo, cooperación e integración es un incentivo sustancial para alcanzar metas más importantes en la cooperación regional. No obstante es uno de los mayores desafíos lograr avances significativos que no se han logrado en las etapas previas.

La CELAC representa un eslabón superior en un proceso de construcción institucional que ha reflejado una arquitectura flexible en el desarrollo del multilateralismo latinoamericano y las decisiones que en este contexto ha adoptado la diplomacia de cumbres en la región latinoamericana y caribeña. La CELAC está inmersa en un proceso de desarrollo institucional multinivel. Es decir, existen fuertes desarrollos de vínculos bilaterales que generan una densa trama de relaciones, de interdependencia compleja y cada vez más entrecruzados. También en la región es posible constatar un fuerte sello de vínculos y desarrollos institucionales subregionales, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el CARICOM, y otros procesos de carácter subregionales amplios como el proceso del ALBA o el referido al Proyecto Mesoamérica o el de UNASUR. Cada uno de estos desarrollos subregionales a su vez se han diversificado y complejizado en términos de sus acciones en diversos campos o áreas de acción. El ejemplo más evidente corresponde a UNASUR y la creación de una serie de consejos o unidades sectoriales que buscan ordenar, coordinar y desarrollar iniciativas y cursos de acción en áreas específicas. Es así como podemos señalar el caso del Consejo de Defensa Suramericano que muestra la coordinación en materia de defensa; así como el Consejo Económico y Social que coordina políticas sociales a los más diversos consejos en las distintas áreas que demanda una interdependencia cada vez más intrincada entre los países suramericanos. En este contexto la CELAC responde al nivel superior de esta arquitectura multinivel. Es la instancia superior de coordinación latinoamericana en los más diversos ámbitos y por lo tanto es en esta instancia donde la región definirá su capacidad de ser interlocutor de la región en temas globales en el sistema internacional.

Desde esa perspectiva es importante destacar que el nacimiento de la CELAC ha sido ordenado y ha definido desde el momento mismo de su nacimiento la estructura y los procedimientos de funcionamiento de manera clara, lo que permite augurar un proceso fluido en las decisiones que se adoptan en esta nueva estructura institucional, que por el momento no posee una Secretaría permanente pero que es un tema que será abordado dentro de un par de años como demanda que ya se percibe por la amplitud y complejidad de las relaciones de la CELAC.



De igual forma podemos señalar que esta entidad nace con una fuerte dosis de pragmatismo. Conciliar la diversidad con la unidad conlleva la necesidad de un pragmatismo eficiente que permita avanzar en las metas comunes e intereses compartidos. Ello se evidencia en las concordancias respecto a iniciativas complejas pero de gran importancia como la creación del Banco del Sur o los pasos que será necesario recorrer para establecer mecanismos efectivos de supranacionalidad.

La última clave que permite comprender de manera importante el rol y proyección de la CELAC es que esta entidad responde a un liderazgo compartido en el cual Brasil y México tienen un rol fundamental, no obstante, se debe rescatar que el resto de los países tienen espacio de iniciativa e incidencia a lo largo del proceso.

Principales desafíos de la CELAC

Esta entidad nace con una fuerte dosis de pragmatismo, tratando de conciliar la diversidad con la unidad para avanzar en las metas comunes e intereses compartidos

Un aspecto central de la CELAC es el cautelar el desarrollo de bienes públicos globales y regionales sobre los cuales esta entidad tendrá un rol primario. Entre ellos podemos destacar seis: la reafirmación democrática, la búsqueda de la integración sobre la base de la cooperación y la solidaridad, el generar oportunidades para el desarrollo, el ampliar las capacidades de interlocución en el sistema internacional, la defensa del derecho internacional, y la consolidación de América Latina y el Caribe como una región de paz.

Un segundo aspecto en el cual la CELAC deberá incidir de manera fundamental es establecer mecanismos que amplifiquen las oportunidades, capacidades de construir una identidad latinoamericana y caribeña a través del establecimiento de medidas efectivas para la construcción de una *efectiva comunidad regional*. Esta tendrá una mayor capacidad de representación y de legitimidad en la medida en que esa comunidad sea capaz de consolidarse y expresar de manera simultánea las visiones de gobiernos, parlamentos, empresas, organismos internacionales regionales, organizaciones de la sociedad civil. En suma, de construir una voz compartida de la región en temas primordiales.

Un tercer desafío corresponde al establecimiento de procesos de toma de decisiones eficientes. Al momento de constituirse la CELAC se acordó mantener la regla del consenso, sin embargo, se debatió la posibilidad de otros mecanismos que pudieran ser más eficientes en términos de la rapidez y el reflejo de una opinión claramente mayoritaria aunque no necesariamente unánime, en ese sentido por el momento se ha preferido mantener la experiencia del Grupo de Río en términos de decisiones consensuales frente a otros mecanis-

mos como de no objeción o de “consenso menos uno o menos dos”. En el marco del análisis y los debates que seguirán existiendo en torno a los mecanismos decisorios en algunas materias se pudiese pensar en la experiencia asiática en donde los acuerdos que se adoptan no son vinculantes pero cada Estado hace una declaración específica respecto al grado y forma en que cumplirá con dicho acuerdo ha mostrado efectos positivos para avanzar.

Un cuarto desafío corresponde a una institucionalidad permanente *versus* institucionalidad pro-témpore. Claramente las experiencias más positivas en torno al seguimiento de acuerdos, a la generación de mecanismos eficientes de implementación de ellos y al diseño de incentivos para el cumplimiento de las resoluciones de las instancias superiores en la Diplomacia de Cumbres están dadas cuando existe una Secretaría ejecutiva pequeña y eficiente pero de carácter permanente. El ejemplo de la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, dirigida por Enrique Iglesias, lo evidencia con claridad. Las secretarías pro-témpore muchas veces se ven inmersas en la mayor o menor capacidad que tenga el Estado que la acoge para generar los recursos técnicos y materiales para impulsar las tareas, a su vez, el liderazgo que pueda ejercer el país durante el periodo es crucial y en esto también se pueden mostrar diferencias importantes. La CELAC tomó la decisión que este será un tema que deberá ser analizado en los cuatro primeros años de gestión para tomar decisiones al respecto, una vez que la experiencia muestre buenas y malas prácticas. Vale la pena destacar que el Gobierno de Panamá ya ofreció a su país como sede permanente para la Secretaría de la CELAC.

Un quinto desafío se relaciona con el vínculo y competencia eventual con otros organismos internacionales. En primer término actores externos y también de la región quisieron ver a la CELAC como una entidad de “reemplazo” de la OEA. En la Cumbre quedó claro que la CELAC es una entidad distinta con identidad latinoamericana y que no reemplaza ni puede reemplazar a una entidad hemisférica en la cual dos de sus componentes son Estados Unidos y Canadá. Los roles y visiones de ambas entidades, si bien tienen en común ser espacios eminentemente políticos y de diálogo político, se diferencian en muchísimos otros ámbitos desde la membresía a la forma y tipo de colaboración y cooperación que se expresa en ellos, además de la estructura y marco orgánico de una y otra.

Así también la CELAC no debe ser vista como una entidad competitiva con entidades subregionales como UNASUR, Asociación de Estados del Caribe, CARICOM, SICA o el Proyecto Mesoamericano. Estas instituciones poseen misiones específicas que deben ser alcanzadas en cada ámbito subregional y que pueden encontrar un espacio de agregación y un foro de integración de iniciativas en la CELAC. De allí que en el plan de acción de la CELAC se coloca un fuerte sello



para coordinar y generar sinergias entre organismos internacionales, regionales latinoamericanos y con otras entidades que inciden en los principales temas de la región.

La CELAC representa la voz latinoamericana y caribeña en los vínculos extraregionales, no solo con terceros actores, también con organismos internacionales globales y de otras regiones, por lo tanto es el espacio desde el cual América Latina expresa su mirada sobre los principales temas que dicen relación con la evolución del sistema internacional y las reglas que deben regularlo como frente a los desafíos transnacionales que requieren respuestas urgentes de carácter asociativo para enfrentarlos. La CELAC hace uso y busca consolidar una perspectiva y un multilateralismo cooperativo y eficiente.

América Latina y el Caribe poseen una importante experiencia político diplomática, tienen un significativo potencial en términos de recursos esenciales para el mundo, una población y un desarrollo económico que ubica a la mayoría de los Estados regionales en un nivel medio del desarrollo y que en los próximos años los países con mayor desarrollo de la región ya estarán ubicados desde muchas perspectivas en el ámbito de países desarrollados. Todo esto destaca la razón por la cual los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe destacan la importancia y trascendencia de la creación de la CELAC.

El derrotero que siga esta entidad en los próximos años, y el liderazgo que ejerzan los distintos países y los líderes de ellos en los próximos años será determinante en el rol positivo que puede jugar América Latina en el sistema internacional contribuyendo a superar la crisis financiera global, afianzando las tendencias de cooperación para la estabilidad y el desarrollo de opciones de participación ampliada en las decisiones de la globalización que permitirán alcanzar la paz.

Referencias Bibliográficas

Altmann Borbón, Josette (Editora) (2011), *América Latina y el Caribe. Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General. Buenos Aires

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (1981), *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. México.

Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) (2008). *Declaración de Salvador, Bahía*. 16 y 17 de diciembre de 2008. Costa de Sauípe, Bahía, Brasil.

Cumbre de Caracas de la CELAC (2011). *Declaración de Caracas*. 3 de diciembre 2011. Caracas, Venezuela.

Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y el ejercicio de México como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río (2011). *Memoria de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y del ejercicio de México como Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río 2008-2010*. Gobierno de México, Secretaría de Relaciones Exteriores. México D.F.

Grupo de Río. (2009) Tercera Reunión de Coordinadores Nacionales. *Propuesta de México para Conformar una Nueva Organización Regional*. 27 de marzo de 2009.

Mesa, Manuela. (2011-2012), *El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder*. Anuario 2011-2012. CEIPAZ – Fundación Cultura de Paz. Madrid, España.

Rojas Aravena, Francisco, Altmann, Josette y Beirute, Tatiana. (2011) "Integración Política: Un nuevo camino hacia la integración. Documento para Foro de Biarritz 2011. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org

Rojas Aravena, Francisco (2011), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo Vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. FLACSO: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina.

Rojas Aravena, Francisco (2009), "Diplomacia de Cumbres e integración regional". En: Jarque, Carlos M; Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos. (editores). *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. p. 27-54.

Rojas Aravena, Francisco (2007), *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General. FLACSO- Secretaría General. San José, Costa Rica.

Serbin, Andrés. (2011), "Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: Los Nuevos Desafíos". En: Rojas Aravena, Francisco. (Editor) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo Vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. FLACSO: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina.

Soares de Lima, María Regina (2009), "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global" en: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Volumen 9. Número 2.



La política exterior de Cuba en un mundo multipolar¹

Andrés Serbin

Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)



Cuba se encuentra viviendo un período decisivo para su futuro. La reforma del modelo económico y social establecido en 1959, ha sufrido reformas y cambios crecientes a partir de 1989 con la implosión de la URSS. El país se ha visto forzado a adaptarse a un nuevo entorno externo y a desarrollar una activa y diversificada política exterior en el marco de transformaciones profundas en el sistema internacional y de una crisis económica global con un final poco previsible. Por sus características de estado insular, con las limitaciones inherentes en términos territoriales, económicos y demográficos, ambas dimensiones — los cambios domésticos y las adaptaciones a un nuevo entorno internacional— se encuentran estrechamente vinculadas. Dos hechos relevantes son de destacar en este sentido: por un lado, Cuba detenta una economía de mercado interno pequeño, extremadamente dependiente de las importaciones y, por otro, sufre la persistencia de una serie de medidas de bloqueo económico por parte de los Estados Unidos, como

¹ Si bien las opiniones y análisis vertidos en este capítulo son de mi entera responsabilidad, debo un especial agradecimiento a las enriquecedoras discusiones desarrolladas en el marco del Taller Académico Cuba-Estados Unidos (TACE), impulsado por la Universidad de La Habana, American University y CRIES en los tres últimos años, y a las conversaciones y documentos provistos por algunos de sus participantes, tanto cubanos como estadounidenses.

Cuba constituye una “singularidad” en el marco internacional, por la permanencia de un modelo económico y político distintivo por más de medio siglo en el contexto internacional de cambios profundos

claro remanente de la Guerra Fría (Perez Villanueva, 2011). De hecho, como señalan algunos analistas, Cuba constituye una “singularidad” en el marco internacional, particularmente si tenemos en cuenta la permanencia por más de medio siglo de un modelo económico y político distintivo en el contexto de cambios profundos en el entorno internacional y en la propia sociedad cubana (Alonso, et al, 2011: 9).

En este marco, las transformaciones actualmente en curso inciden también sobre la necesidad de la comunidad internacional de analizar y entender las reformas en Cuba, particularmente en función del llamado “proceso de actualización” y de repensar sus relaciones con este país, tanto en función de la coyuntura internacional como en relación con las políticas más adecuadas y menos intrusivas que puedan desarrollarse para apoyar estas reformas y el proceso de cambio que actualmente se impulsa en la isla (Lyon y Córdoba, 2012).

En este contexto, las relaciones y vínculos, tanto económicos como políticos, con los países de América Latina y el Caribe, son particularmente relevantes para las reformas en curso y para su eventual evolución futura. La reciente visita de la presidenta de Brasil Dilma Rousseff a la isla, en febrero de 2012, es una clara manifestación, junto con otras que analizaremos más adelante, de la importancia que revisten las relaciones con América Latina, tanto en lo político como en lo económico, pero también acarrear, en el marco de los temas de la agenda que caracterizó la visita, la mayor o menor aceptación de la especificidad de los cambios en la isla (Yañez, 2102; Leiva, 2012).

El presente capítulo presenta los cambios significativos de Cuba en su política exterior que contribuyen o buscan apuntalar las reformas en el plano económico y social, con sus potenciales derivaciones en el plano de las relaciones internacionales.

La política exterior de Cuba

La evolución de la política exterior cubana desde 1959, ha estado marcadamente condicionada por su conflictiva relación con los Estados Unidos. De hecho, esta relación constituye un referente ineludible para el análisis de la evolución de esta política a lo largo de más de cinco décadas de existencia del actual sistema político cubano, tanto por sus efectos económicos y políticos sobre la isla, como por su descollante papel como referente simbólico del discurso predominante en la conducción política de Cuba y de su impacto en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética, pese a la persistencia del embargo estadounidense y de las diversas modalidades que ha asu-

mido durante las diferentes administraciones de los Estados Unidos, con mayor o menor radicalidad, dio lugar al desarrollo de una activa política exterior cubana orientada a romper el aislamiento internacional que eventualmente imponía la política exterior de Washington. Paradójicamente, si comparamos la política exterior cubana con los cambios y reformas internas impulsados de la dos últimas décadas, vemos que la primera ha sido más consistente en sus objetivos de incorporar a la isla a una nueva configuración mundial de carácter multipolar, de construir las alianzas necesarias tanto para enfrentar el bloqueo estadounidense como para lograr una inserción económica más ventajosa en el sistema económico internacional, y de apuntalar, a través de su política exterior, los altibajos y los cambios de su situación doméstica.

En este marco se aborda, en primer lugar, un breve análisis de las principales características de la política exterior cubana en la década de los noventa del siglo pasado, para pasar a analizar con mayor detalle, su evolución en la primera década de este siglo, en especial, en función de su articulación con el llamado “proceso de actualización” del modelo político y económico cubano. A partir de la revisión de esta política en diferentes ámbitos – el subregional, el regional, el atlántico y el global – argumentamos que uno de los mayores logros de la política exterior cubana en esta década ha sido la configuración de un entramado diversificado de relaciones internacionales que ha contribuido tanto a romper con el aislamiento impuesto por los Estados Unidos como a preservar un margen de autonomía que posibilitara la continuidad del sistema político establecido en la isla desde 1959, más allá de los cambios domésticos que se introdujeran. Este proceso se enmarca, en la actualidad, en una articulación compleja entre las presiones, las alianzas y los vínculos internacionales, tanto económicos como políticos, y el proceso de “actualización” del sistema político cubano que, sin embargo, no modifica algunos de los rasgos asumidos por esta política exterior en las décadas precedentes, aunque le confiere, particularmente en el último lustro, un carácter marcadamente pragmático.

En este contexto, la preservación de algunos de los rasgos más distintivos del sistema político cubano se articula con las relaciones externas con un entorno regional y global en proceso de transformación, abriendo la posibilidad para una eventual evolución de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en un marco donde la Habana ha logrado, simultáneamente, reinsertarse efectivamente en la región latinoamericana y recomponer y renovar sus relaciones en el ámbito global, con un nuevo énfasis en las relaciones Sur-Sur. Dadas las limitaciones de este capítulo, el análisis se centra en las relaciones con algunos actores relevantes en los diferentes ámbitos – subregional, regional y global, principalmente a nivel bilateral, aunque también se consideran, ocasionalmente, las organizaciones y

espacios multilaterales como ámbitos relevantes del desempeño de la política exterior de Cuba en la actualidad.

La década del noventa y la recomposición de las relaciones internacionales en el marco del conflicto entre Cuba y los Estados Unidos

En un artículo sobre la política exterior de Cuba escrito hace más de una década (Serbin, 2001: 42) señalábamos que algunos de sus lineamientos más importantes después del colapso del bloque soviético y del difícil período de adaptación posterior. Este periodo se caracterizaba por la persistencia de un gran activismo internacional y por una visión globalista desarrolladas en el marco del triunfo de la Revolución, y por la necesidad, en un entorno internacional diferente al de la confrontación Este-Oeste, de dar seguimiento a la dinámica del cambio global y a las posibilidades que pudiese ofrecer para una inserción distintiva de Cuba en el sistema internacional y para superar el aislamiento impuesto por los Estados Unidos. Como señala recientemente un investigador:

La política exterior cubana ha construido las alianzas necesarias para enfrentar el bloqueo estadounidense

“aunque el activismo internacional formaba parte de la tradición histórica cubana desde la época republicana anterior a la revolución, se considera que durante la década de los años setenta del siglo XX y hasta casi finales de los ochenta, la política exterior cubana alcanzó su cenit de proyección internacional” (...). Cuba ha tenido una política exterior muy dinámica, con presencia diplomática en más de un centenar de países. También ha ejercido cierto grado de influencia en América Latina y África, a la vez que ha aspirado a ejercer un liderazgo entre los países del Tercer Mundo a través del Movimiento de los No Alineados (MNOAL)” (Bayo, 2010: 24).

En esa etapa, para el gobierno cubano, la adaptación de la política exterior a un nuevo entorno internacional implicaba, sin embargo, que la búsqueda de nuevas formas de inserción internacional no diera lugar a la introducción de una transformación del sistema político establecido en la isla, particularmente en el marco de la persistencia del embargo y de las presiones estadounidenses. Frente a la nueva coyuntura internacional, el liderazgo cubano reformuló los alcances de su política exterior, apuntó a adaptar su economía a las nuevas circunstancias, diseñó una estrategia institucional para enfrentar el poder de los Estados Unidos y para obtener información y reducir la incertidumbre en relación al nuevo orden mundial (Dominguez, 2001: 183), y comenzó a esbozar una política exterior con una orientación pragmática que no pusiera en cuestión el sistema político establecido con la Revolución de 1959 y que se ajustara a sus principios y valores.

En este marco, desde principios de la década del noventa, Cuba enfrentó el reto de romper con el aislamiento regional y de reinserirse pragmáticamente en la economía internacional de un modo tal que sus nuevos socios e interlocutores no pusieran en cuestión la defensa y preservación de un modelo distintivo, conformado a lo largo de las décadas precedentes. Como agrega Xalma (2008: 66): “En este sentido, los nuevos socios debían cumplir una doble condición: repercutir positivamente en la recuperación de la economía cubana y, al mismo tiempo, no interferir en las decisiones soberanas del país”.

Por otra parte, para la época, persistía claramente la percepción de que los principales obstáculos a superar en este proceso eran la continuidad de la política aislacionista de los Estados Unidos hacia la isla y, en particular, el papel desempeñado por la comunidad cubano-americana en el mantenimiento y desarrollo de esta política y en el cuestionamiento del modelo existente, referentes siempre presentes en la política exterior cubana desde la década del sesenta².

Ambos elementos —la búsqueda de nuevas formas de inserción y de relación internacional que rompiesen con el aislamiento en función de la preservación del sistema político vigente, y la persistencia de la hostilidad y presión estadounidense— son fundamentales a la hora de intentar comprender la orientación y las prioridades de la política exterior cubana para aquél momento. El primero, en tanto apuntaba básicamente a seguir identificando los espacios e interlocutores para impulsar una necesaria diversificación económica y política de su actividad y orientación exterior y, a la vez, para explorar posibles alianzas que fortalecieran su posición frente a los Estados Unidos, sin afectar el sistema político establecido por la Revolución. El segundo, porque seguía identificando claramente a la política de Estados Unidos como el principal obstáculo para el desarrollo de una política exterior activa por parte de Cuba y como la principal amenaza para la supervivencia de su modelo político, en manifiesta articulación con la incidencia de un factor político interno representado por la capacidad de presión e incidencia política de la comunidad cubano-americana en los Estados Unidos. Teniendo en consideración las restricciones con que se enfrentó Cuba en esa época, es necesario subrayar que su nivel de actividad internacional era intenso, en tanto estaba fuertemente involucrada en el sistema de las Naciones Unidas, desarrollaba una compleja diplomacia con la Unión Europea, mantenía buenas relaciones con México y Canadá (por demás los socios de los Estados Unidos en el NAFTA), estaba reconstituyendo sus relaciones con los países miembros de la CARICOM después de la invasión estadounidense de Granada, e iniciaba

² Ver al respecto, una serie de análisis recientes sobre las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos y la posibilidades de su normalización, en Domínguez, Jorge (2010); Hernández, Rafael (2010) y Sánchez Egozcue, Jorge Mario (2010).

una activa política hacia los países latinoamericanos, imponiendo la prioridad de romper con su aislamiento regional a partir de ampliar e incrementar las relaciones con los gobiernos de la región. En este último sentido es de señalar que, inclusive en el marco de su apoyo a los movimientos revolucionarios de la región, este apoyo siempre estuvo subordinado a las buenas relaciones que existieran con el gobierno del país en cuestión, como lo evidencia el caso de México.

A más de una década, ambos elementos siguen vigentes a la hora de analizar la actual política exterior de Cuba en el marco del nuevo entorno internacional, aunque el peso de la presión y la hostilidad de los Estados Unidos pueda haber disminuido parcialmente, en función de nuevas prioridades de la política exterior estadounidense y en el marco de nuevas políticas y áreas de cooperación y colaboración (Dominguez, 2010; Hernandez, 2010; Sánchez Egozcue, 2010). La búsqueda de nuevos aliados y socios sin comprometer los fundamentos del modelo persiste, mientras que el embargo y las presiones estadounidenses, aunque más atenuados, con matices y a una escala distinta a la administración Bush, se mantienen, sin que se vislumbre, a corto plazo, su desaparición.

La búsqueda de nuevos aliados y socios sin comprometer los fundamentos del modelo persiste, mientras que el embargo se mantiene sin que se vislumbre a corto plazo su desaparición

Sin embargo, un nuevo factor decisivo se suma a los dos mencionados anteriormente en función de la transición de poder que se ha desarrollado con el reemplazo del liderazgo histórico de Fidel Castro por su hermano Raúl a partir de julio de 2006 y de los graduales cambios que se han iniciado recientemente en función de la “actualización” del sistema bajo la presión de las exigencias de una economía que atraviesa por serias dificultades y de una recomposición de las relaciones entre diversos sectores internos (Serbin, 2007a: 6-13; Dilla, 2008:36-48; Bayo, 2010). Este nuevo factor se articula con un creciente pragmatismo de la política exterior cubana, particularmente a partir del reemplazo de Fidel por Raúl Castro en el gobierno, que se caracteriza por renovar y adoptar nuevos compromisos internacionales en el marco de una estrategia de diversificación de las relaciones externas de la isla para asegurar mejor la supervivencia económica del país (Bayo, 2010: 45), sin poner en riesgo el modelo político existente. El mismo autor añade, como veremos más adelante, que “aunque Cuba sigue manteniendo relaciones privilegiadas con Venezuela, con esta política “se pretende equilibrar de algún modo la nueva dependencia que se ha generado, buscando optimizar las relaciones económicas con cada uno de los otros países en la medida que estructuralmente sea posible”.

Sin embargo, subsiste una visión que privilegia la dinámica atlántica y la “obsesión hemisférica” que, asimismo, se encuentran bajo signo de interrogación, particularmente porque, de una manera similar a otros aliados y socios estratégicos de Cuba en la región – y en particular Venezuela y Brasil – se enmarcan en una política exterior cons-

ciente de la transición del sistema internacional hacia una multipolaridad que diluye, aunque no elimina, el rol referencial de los Estados Unidos como potencia hegemónica (Serbin, 2008: 183-207; Serbin, 2010a: 231-246).

En este contexto, analicemos algunas de las tendencias actuales de la política exterior de Cuba en esta nueva fase, para analizar posteriormente como estas tendencias se reflejan en transformaciones importantes en las relaciones económicas y políticas externas que pueden apuntalar el proceso de actualización del modelo cubano.

En este sentido, es necesario, en primer lugar, hacer un balance de las transformaciones y logros de la política exterior cubana en la última década en el marco de los cambios hemisféricos y, en segundo lugar, analizar el desarrollo de esta política en un entorno global marcado asimismo por la impronta de significativas transformaciones.

Para ello es importante, sin embargo, no perder de vista algunos de las características distintivas desarrolladas por la política exterior cubana en etapas previas. En primer lugar, una visión globalista que, desde los inicios de la Revolución, implicó una activa presencia y un protagonismo³ en la esfera internacional, que combinó la aspiración de “exportar la revolución” con un marcado nacionalismo, fuertemente signado por el enfrentamiento con el poder hegemónico y el bloqueo impuesto por los Estados Unidos (Dominguez, 1995; Erisman, 1985 y 2010). Cuba fue miembro fundador de la ONU, del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) en 1947, miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. Sin embargo, desde el triunfo de la revolución en 1959, “Cuba desarrolló una política exterior sustentada sobre tres ejes principales: su pertenecía a la comunidad de estados socialistas, su activa participación en el Movimiento de Países No Alienados (MNOAL), y su clara vocación latinoamericanista y caribeña” que, sin embargo, sufrió el deterioro y aislamiento de Cuba en la región que se inicia en la década del sesenta (Jaramillo, 1999: 17).

En segundo lugar, esta visión globalista y la política exterior consecuente, responden a un sistema político altamente centralizado que posibilita a su gobierno actuar como un actor racional unificado en su formulación e implementación, sin la necesidad de construir consensos domésticos (Dominguez, 2001:184). Y en tercer lugar, en este marco, es necesario tener en consideración el desarrollo y el capital acumulado de un alto nivel de profesionalismo y de experiencia de la diplomacia cubana. Los tres elementos contribuyen para que, a partir de las dificultades impuestas por la desaparición de la Unión Soviética y por el “período especial” consiguiente, Cuba persistiera en la actual etapa, pese a las presiones de los Estados Unidos,

³ Posiblemente sobredimensionados para un estado insular de las dimensiones geográficas, demográficas y económicas de Cuba.

Las dificultades de orden interno no impidieron la continuidad de una política exterior muy activa y pragmática

en el hábil y pragmático manejo de un espectro muy amplio de vínculos y relaciones internacionales, tanto en ámbitos multilaterales como a nivel bilateral, recomponiendo progresivamente un entramado de vínculos y de alianzas que permitiera la supervivencia de su sistema político sin el apoyo que previamente prestaban su relación con el bloque soviético y su pertenencia a la CAME.

En esta perspectiva, las dificultades de orden interno, particularmente en el plano económico, que la isla ha tenido que afrontar en la última década, no mellaron la continuidad de una significativa capacidad de seguir impulsando una política exterior muy activa y pragmática, manteniendo el modelo político existente, pese al referente permanente de la persistencia del embargo por parte de la política de Washington hacia la isla.

Cuba y la reinserción regional

La última década, pese a todas las dificultades internas, pone en evidencia una progresiva reinserción de Cuba en el ámbito latinoamericano y caribeño y en diferentes organizaciones regionales y la normalización de sus relaciones con todos los países de la región. Costa Rica y El Salvador, los únicos países latinoamericanos que no mantenían relaciones diplomáticas con Cuba, restablecieron éstas en 2009.

Junto a las características propias de la política exterior cubana antes mencionadas, desde finales de la década del noventa, Cuba inicia un proceso de reinserción en la comunidad latinoamericana y caribeña en ámbitos multilaterales que, significativamente, excluyen crecientemente a los Estados Unidos.

Las relaciones de Cuba con el Caribe

Este proceso se inicia con una recomposición de las relaciones con los países del Caribe en la década del noventa. De hecho, en esa etapa el Caribe se convierte un ámbito crucial para la diversificación de relaciones y para la ruptura de su aislamiento regional.

Aunque Cuba pertenecía formalmente al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) desde 1976, el primer paso en este sentido se da con la recomposición de las relaciones con el Caribe no-hispánico⁴, luego del enfriamiento de estas relaciones a partir de la inva-

⁴ Los primeros países en establecer relaciones con Cuba en el marco de su expulsión del sistema interamericano, en 1973, fueron Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, poco después de obtener su independencia de Gran Bretaña.

si3n estadounidense de Granada en 1983⁵. En 1993 se conforma una Comisi3n Conjunta Cuba-CARICOM, y se aceleran los acercamientos con los pa3ses miembros de este organismo en la d3cada del noventa, particularmente a partir de la creaci3n, en 1994, de la Asociaci3n de Estados del Caribe (AEC), con la inclusi3n de todos los estados insulares del Caribe, los pa3ses centroamericanos, M3xico, Colombia y Venezuela, y con la exclusi3n de los Estados Unidos. La AEC en tanto plataforma pol3tica y 3mbito de concertaci3n econ3mica, sin aspirar a ser, a diferencia de otros esquemas, un acuerdo de libre comercio, se constituy3 en un espacio particularmente propicio para la reinserci3n regional de Cuba, en un 3mbito en d3nde no participa Estados Unidos y en d3nde las condiciones se prestaban a una participaci3n activa capitalizando un papel destacado en la din3mica regional orientada hacia la cooperaci3n. La concepci3n estrat3gica introducida en la AEC a finales de la d3cada de los noventa, de generar en la regi3n una zona de cooperaci3n se articul3, en este sentido, cabalmente con los intereses cubanos de participar en espacios colectivos regionales sin necesariamente comprometerse en iniciativas de liberalizaci3n comercial o en acuerdos de libre comercio inspirados en la Asociaci3n de Libre Comercio en Am3rica del Norte (NAFTA) Serbin (2007b: 41-50).

En este marco, se produce no s3lo una progresiva recomposici3n de las relaciones con el Caribe no-hisp3nico (de limitada importancia econ3mica y comercial para Cuba, pero de significativo peso pol3tico en los organismos y foros hemisf3ricos e internacionales en funci3n de la coordinaci3n de sus pol3ticas exteriores y de su actuaci3n como bloque en muchos de ellos), sino tambi3n con Venezuela y Colombia, en tanto, para el momento, la relaci3n con M3xico se manten3a dentro del marco de los v3nculos nunca puestos en cuesti3n desde la Revoluci3n. La capitalizaci3n de las alianzas regionales en el Caribe sirvi3 tambi3n para reactivar el papel de Cuba en el Sistema Econ3mico Latinoamericano (SELA) que, si bien en la d3cada del noventa sufri3 un significativo proceso de deterioro por la progresiva diluci3n de su rol de mecanismo de consulta y concertaci3n econ3mica entre los pa3ses de Am3rica Latina y el Caribe en el marco de una coyuntura donde el foco en la cooperaci3n Sur-Sur hab3a sido desplazado por otras prioridades y por el inter3s de los pa3ses m3s grandes de avanzar en los diferentes esquemas de integraci3n, segu3a constituyendo un espacio atractivo por la ausencia de una participaci3n norteamericana. El fuerte 3nfasis en la m3s activa incorporaci3n y participaci3n de los pa3ses caribe3os y centroamericanos en este organismo, junto con el papel que desempe33 en el apoyo a la creaci3n de la misma AEC, convergieron para que Cuba reforzara su participaci3n en el mismo y para que, en los

⁵ En 1992, Cuba restableci3 relaciones diplom3ticas con Granada y estableci3 relaciones con St. Vincent y las Grenadinas en 1993, y con Antigua-Barbados en 1994, cuyos gobiernos participaron junto a los EEUU en la invasi3n a Grenada. Dom3nguez, J. (2001) op. cit., 192.

últimos años, prestara un apoyo significativo para que este organismo no desapareciera.

La recomposición de los vínculos con el Caribe no-hispánico iniciado con el establecimiento de la Comisión Conjunta Cuba-CARICOM y con la creación de la AEC, inició el proceso de reinserción de Cuba en su ámbito regional más cercano (Serbin, 2011: 235-237). Por otra parte, estos pasos fueron decisivos para lograr una sostenida oposición de los estados miembros de este organismo al bloqueo comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos, y para romper con el aislamiento regional, pese a la estrecha vinculación de las economías caribeñas con la economía estadounidense (Martínez Reinoso, 2007: 53-62; Oliva, 2010).

Como resultado, pese a que Cuba no es, formalmente, miembro pleno de la CARICOM, mantiene en la actualidad relaciones con los 14 estados independientes miembros del grupo, con los que colabora en programas de salud, educación, y energía, incluyendo la Misión Milagro, el Plan Integral de Salud que beneficia especialmente a Haití y Belize, y el programa de becas universitarias que ha posibilitado la graduación, desde 1961 hasta la actualidad, de más de 4000 profesionales caribeños en universidades cubanas, especialmente en el área de medicina. La oferta cubana de servicios profesionales es, en este marco, un factor fundamental en la cooperación con el Caribe. Por otra parte, para el año 2008, el intercambio comercial de la Habana con los miembros de la CARICOM alcanzó un monto de 95 millones de dólares, en el marco del Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica que entró en vigor en el año 2005. Un ámbito, en donde se destaca particularmente la colaboración entre ambas partes, es en relación con los riesgos del cambio climático y el impacto de los huracanes que asolan regularmente la región.

Finalmente, la creación del ALBA-TCP en 2002 y la progresiva incorporación y vinculación de algunos de los estados insulares del Caribe de habla inglesa a este esquema, han reforzado tanto las relaciones de algunos de los miembros de la CARICOM con Cuba como con Venezuela, en el marco de una convergencia de estos dos países en su política hacia la región y de la activa diplomacia petrolera desarrollada por la República Bolivariana en el transcurso de esta década (Serbin, 2010b).

El saldo de esta política cubana hacia el Caribe, si bien magro en términos de intercambio comercial, ha sido altamente beneficioso en términos del sostenido apoyo diplomático de los países de la CARICOM a las posiciones cubanas en los foros internacionales, particularmente en función de la condena del embargo estadounidense, y del reconocimiento de la importancia de la asistencia cubana particularmente en el área de salud.

Los vínculos de Cuba con los movimientos y partidos de izquierda latinoamericanos desde la década de los setenta han facilitado una vez llegados al poder el restablecimiento de relaciones diplomáticas y los acuerdos comerciales

Cuba y las relaciones con los países de América Latina

La normalización e intensificación de las relaciones con los países de América Latina y, especialmente, de América del Sur, tanto en el plano bilateral como multilateral se inicia con la incorporación de Cuba a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1998. Aguado señala que, para la fecha Cuba se convirtió en el duodécimo socio y el primero de la región del Caribe de la ALADI, organización integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Asimismo, en esa fecha, Cuba ya mantenía acuerdos bilaterales con los países miembros de la ALADI, con Argentina, Brasil, México y Venezuela concentrando el 90 % del intercambio comercial (Aguado, 1998).

La incorporación de Cuba a la ALADI constituye un factor que contribuye progresivamente a recomponer sus relaciones económicas con el resto de los países latinoamericanos y, en particular, sudamericanos, ya de hecho avanzados en términos de intercambio comercial. En este marco, la progresiva reconfiguración del mapa geopolítico de América Latina y el Caribe con la elección de gobiernos de izquierda y de centro-izquierda en muchos países de la región, abre el paso para una profundización de las relaciones entre Cuba y los países latinoamericanos, ya no sólo en el plano comercial sino también político, en el contexto del decreciente interés de los Estados Unidos por la importancia estratégica de la región después del fin de la Guerra Fría y, en especial, de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Los vínculos de Cuba con los movimientos y partidos de izquierda latinoamericanos desde la década de los setenta, facilitan en gran medida, una vez llegados éstos al poder, el restablecimiento de relaciones diplomáticas y los acuerdos y avances en el plano comercial, tanto en el ámbito bilateral, como en los espacios y organismos multilaterales de la región, en una fase de desarrollo regional dónde tanto por parte de gobiernos como de movimientos sociales se pone en cuestión el “consenso de Washington”, las reformas neoliberales y los acuerdos de libre comercio que fundamentan la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por los Estados Unidos.

Venezuela

A partir de la elección de Chávez a la presidencia de Venezuela en 1998 y, en especial a partir del 2002, las relaciones entre Cuba y Venezuela, comienzan a avanzar hacia un creciente acercamiento y hacia una rápida complementación económica, refrendada por la firma del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) entre los dos países y la creación, en 2004, de la Alternativa Bolivariana de las

Américas (ALBA), como una alternativa al esquema comercialista y neoliberal del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por los Estados Unidos. Al ALBA se van sumando los gobiernos de Bolivia, Nicaragua, y Dominica, y una sucesión de estados caribeños y centroamericanos se acercan o adhieren al esquema en los años posteriores. Incluyendo a Honduras, que bajo la presidencia de Zelaya se incorpora al esquema. El gobierno que asume en Honduras a raíz del golpe contra Zelaya en junio de 2009, revoca esta decisión y Honduras se retira del ALBA.

Por otra parte, como señala Carlos Romero (2011: 159-201), la economía cubana se revigoriza con la asistencia petrolera venezolana y con el intercambio de profesionales y de servicios con este país, especialmente en el campo de la salud, el deporte y la cultura. Como plantea Carlos Alzugaray (2011: 83) en un análisis reciente: “Sobre la base de un comercio compensado por los servicios sociales que la Habana ofrece a Caracas, Venezuela se ha convertido en el tercer destino de las exportaciones cubanas, después de Canadá y China, y en el mayor suministrador de productos a la isla (principalmente petróleo) superando con creces a China, España, Estados Unidos y Canadá”.

Las numerosas visitas de Chávez a Cuba y las visitas de Fidel, Raúl y otros dignatarios cubanos a la República Bolivariana de Venezuela a lo largo de los años posteriores, evidencian la estrecha vinculación que se desarrolla entre los dos países. Este proceso no se desvincula, por otra parte, como lo hemos analizado en otro lugar, del giro de la política exterior venezolana a partir de su progresiva desvinculación del área andina y su énfasis en una “mirada hacia el sur” (Serbin, 2010c: 447-542) y su creciente enfrentamiento con los Estados Unidos, abundantemente analizado por varios analistas, pero marca una estrecha alianza entre los gobiernos de ambos países (Romero, 2006; Boesner, 2007).

El liderazgo regional de Brasil

Por otra parte, el incipiente liderazgo regional de Brasil, con el lanzamiento, en una primera etapa, del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS) sobre la base de la convergencia de MERCOSUR y la CAN, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, cobra especial impulso con la transfiguración de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), durante la presidencia de Ignacio Lula da Silva. La UNASUR, creada en 2008, agrupa a los países sudamericanos, incluyendo a Guyana, Surinam y Chile y excluye la participación de los Estados Unidos. En el marco de este proceso, es importante

señalar la reactivación de las visitas de Fidel, en su momento, a diversas tomas de posesión presidenciales y Cumbres regionales, incluyendo las de MERCOSUR, y las visitas de mandatarios sudamericanos a Cuba⁶, en el contexto de un creciente reconocimiento de la pertenencia de la isla a la comunidad latinoamericana. En este sentido, el analista brasileño Marcos Alan Ferreira paut cronológicamente el desarrollo de las relaciones entre Cuba y Brasil, sobre el trasfondo de una creciente percepción del primero como miembro de la comunidad latinoamericana y caribeña, no exenta, frecuentemente, de un cuestionamiento y de una crítica del segundo al rol hegemónico de los Estados Unidos en la región (Ferreira, 2011).

Si bien el desarrollo de UNASUR no vincula directamente a Cuba al proceso de regionalismo regional, en tanto su carácter estrictamente sudamericano, sin embargo configura, en primer lugar, un espacio multilateral afín al reconocimiento de Cuba como parte de la comunidad regional en el marco de una creciente autonomía de los Estados Unidos y, en segundo lugar, en particular a partir de la dilución del proyecto del ALCA, cuya culminación se produce con la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en 2005, refuerza las posiciones críticas de la región tanto frente a la administración Bush (especialmente después de la invasión a Irak), como frente al embargo estadounidense a la isla. Por otra parte, da lugar, asimismo, a la incorporación de Cuba al Grupo Río y a su participación, en diciembre de 2008, en el marco de una sucesión de cumbres regionales y subregionales organizadas por Brasil en Bahía, en el proceso de creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CEALC), formalmente establecida en 2011.

En este marco, no es de extrañar que Cuba, además de haber desarrollado y profundizado sus vínculos bilaterales en Sudamérica con Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay, en el contexto de las afinidades políticas previas con los respectivos partidos y movimientos políticos que han accedido al poder, y de mantener relaciones fluidas con Perú y Colombia, desarrolla una relación privilegiada con Venezuela (que, a través de la asistencia petrolera, ha sustituido en muchos aspectos el apoyo económico que previamente recibía de la URSS), y con Brasil. Si bien la relación con Venezuela es crucial tanto por la asistencia petrolera que recibe como por la posibilidad de proveer de servicios profesionales a este país, en el marco de una estrecha alianza estratégica y un proceso de complementación económica que no tienen vislumbres de interrumpirse a corto plazo, Brasil ha expandido significativamente su compromiso con la isla a partir del primer gobierno de Lula⁷, con la firma, desde

⁶ Particularmente abundantes y frecuentes en el transcurso del año 2009 y que culminan con la reciente visita de la presidente de Brasil Dilma Rouseff en febrero de 2012.

⁷ Quién conocía Fidel desde hace más de dos décadas al calor de las luchas del Partido de los Trabajadores y de su vínculo con el Foro de Sao Paulo de los partidos de izquierda de la región

El enfoque multidimensional de Brasil en su relación con Cuba, ofrece un contrabalance importante al estrecho vínculo generado entre este país y Venezuela

2008, de más de 10 acuerdos de cooperación bilateral en ciencia, tecnología, desarrollo y programas sociales, y por la progresiva presencia de inversiones en exploración petrolera, minería, infraestructura y agricultura, pautada por reiteradas visitas de Lula a la isla y por la reciente visita de Dilma Rouseff, en función de la aspiración de Brasil de convertirse en el “socio número uno” de la isla (Sweig, 2009: 249).

Por otra parte, si bien Venezuela ha asistido y financiado la recuperación de la refinería de Cienfuegos en función de constituirla en el eje de la política de Petrocaribe en la región, Brasil se encuentra invirtiendo en la reconstrucción del puerto de Mariel, crucial para la expansión futura de la economía cubana. Petrobras participó en la exploración petrolera en aguas en el Golfo de México, y se han desarrollado importantes acuerdos en relación a la industria azucarera con el propósito de impulsar el desarrollo de la producción de biocombustible en la isla. Como señala Alzugaray: “Aunque las cifras de comercio e inversiones no son impresionantes, hay dos elementos primordiales (en la relación entre Brasil y Cuba). Como siempre la colaboración cubana en materia de salud pública y otros temas de desarrollo social. El segundo es el número de empresas conjuntas creadas en sectores esenciales para el desarrollo económico de Cuba, como son la agroindustria y la infraestructura portuaria” (Alzugaray, 2011: 84).

De hecho, el enfoque multidimensional de Brasil en su relación con Cuba, ofrece un contrabalance importante al estrecho vínculo generado entre este país y Venezuela (Sweig, 2009: 249). En este sentido, hay contrastes significativos en las políticas de Venezuela y Brasil, los dos socios más importantes de Cuba en la región, particularmente en sus relaciones con los Estados Unidos. Como señala Bayo: “Mediante el poder económico que le proporcionan las exportaciones petroleras; Venezuela ha promovido una política exterior nacionalista, selectiva, polarizada y de confrontación dialéctica con los Estados Unidos, que contribuye más a la continuidad del aislamiento cubano que a una mejor inserción internacional del país. En cambio Brasil, que está tratando de integrarse más activamente y con un perfil más cooperativo en el entorno político y económico internacional, puede ofrecer a Cuba una inserción externa con unas bases más diversificadas, en el marco de una política que combina el poder blando y el liderazgo internacional” (Bayo, 2010: 47) y, eventualmente, puede facilitar el diálogo entre Estados Unidos y Cuba.

Un dato nada menor, sin embargo, lo constituye la competencia por el liderazgo regional por parte de Brasil y de Venezuela, que hemos analizado anteriormente, pero que se expresa en la articulación de dos esquemas de integración diferenciados – por un lado UNASUR, y por otro, el ALBA, y en políticas de rasgos distintivos frente a Cuba y a su proceso de re-inserción en la comunidad latinoamericana y caribeña (Serbin, 2008; Serbin 2010c)

Las relaciones de Cuba con México

Por otra parte, un actor menos visible pero no por ello menos relevante en las relaciones de Cuba con la región es México. México y Canadá son los dos únicos países del hemisferio occidental que han mantenido relaciones ininterrumpidas (con la excepción, en el caso de México, del *impasse* que mencionaremos más adelante durante el gobierno de Fox) con Cuba desde 1959. De hecho, México votó en contra de la resolución de la OEA de 1962 de suspender a Cuba de la organización interamericana, y comparte con Cuba una tradición revolucionaria y un vínculo histórico sin paralelos con el resto de América Latina (Azicri, 2000: 235 y 239).

Con el ascenso de Felipe Calderón a la presidencia de México, luego de una elección extremadamente reñida, se evidencian marcados cambios en la política exterior mexicana, en comparación con la política de su predecesor del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox. Si bien persiste la prioridad de la compleja relación con los Estados Unidos, con una agenda de temas decantados y sensibles, se evidencia a la vez la emergencia de una política de diversificación de relaciones, tanto con la Unión Europea y los países de Asia, como, en especial con América Latina y el Caribe. Estas se expresan tanto con el eje de MERCOSUR constituido por Brasil y Argentina, como con Chile y, especialmente con Colombia, como en el esfuerzo de recomponer las relaciones con Venezuela y, especialmente con Cuba, después del deterioro que éstas sufrieran durante el gobierno precedente. Es evidente, en este marco, un mayor pragmatismo de la política exterior mexicana, un rol más pro-activo en la región, y una profundización significativa de las relaciones con América Latina en general. Esta nueva orientación abre, obviamente, una serie de interrogantes sobre los objetivos estratégicos de fondo de esta política, en relación con el nuevo rol de México en el hemisferio o, eventualmente, con un nuevo desempeño en el ámbito global, particularmente a partir del apoyo e impulso que este país le ha conferido a la conformación de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y del Caribe (CELAC) (Pellicer, 2006).

En este contexto, el presidente Calderón ha marcado algunas claras diferencias con la administración estadounidense en el ámbito de su política exterior. Mientras que suscribe la Iniciativa Mérida, establece una diferenciación en términos de su política exterior y, especialmente, de la normalización de las relaciones con Cuba⁸. En este sentido,

⁸ Concretada el 14 de marzo de 2008 con la visita de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México a La Habana, y con el nuevo impulso a las exportaciones mexicanas a la isla. Ver http://www.elhabanero.cubaweb.cu/2008/marzo/nro2176_mar08/nac_08mar230.html <http://spanish.people-daily.com.cn/31617/6373667.html> <http://www.eluniversal.com.mx/primer/30633.html> <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/15/index.php?section=politica&article=013n2pol> En mayo de 2009, sin embargo, una nube empaña estas relaciones con una serie de cruces entre los dos gobiernos en torno a la propagación de la gripe "A", que pone freno a la visita de Calderón a la isla para relanzar las relaciones bilaterales. No obstante, en diciembre del mismo año las relaciones son normalizadas. Ver <http://www.diariocolatino.com/es/20091212/internacionales/74697/>

Las relaciones de México con Cuba combinan la presión de Estados Unidos con la posición favorable de la población mexicana al mantenimiento de acuerdos y relaciones

se replantean los presupuestos de la política de su predecesor en términos de derechos humanos y democracia para impulsar una política pragmática orientada a facilitar una transición política fluida en la isla y a recomponer las relaciones económicas. En este proceso, juegan dos elementos decisivos: por un lado, la presión de los Estados Unidos para promover un cambio de régimen en Cuba de acuerdo a sus expectativas y aspiraciones, y, por otro, la presión de la opinión pública en México que hace imposible ignorar una política hacia Cuba. De hecho, las relaciones con la isla asumen, en este marco, un carácter paradigmático de los cambios recientes de la política exterior mexicana. Adicionalmente, en la actualidad, todo parece indicar que ésta, sin detrimento de sus prioritarios vínculos con los Estados Unidos, recompone la presencia sub-regional de México, particularmente en Centroamérica y el Caribe, retomando la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP) y avanza en una nueva profundización en sus relaciones con América del Sur. La evidencia más palpable de esta reorientación de la política exterior mexicana se da en la organización y realización de la Cumbre de Cancún en febrero de 2010, donde se sentaron los cimientos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CEALC), con la inclusión de Cuba (Rojas Aravena, 2010: 24-30; Costa Vaz, 2010: 4-8).

En este marco, es necesario tener en cuenta que el comercio y cooperación de México con América Latina en general son limitados y están predominantemente focalizados en su zona de influencia más inmediata – Centroamérica y el Caribe—. En el ámbito político, la relación con América Latina ha girado principalmente en torno a los grupos de coordinación, como Contadora, el Grupo Río y la fundación de las Cumbres Iberoamericanas, sin alcanzar a abrir el espacio para acuerdos más amplios que no se limiten a reiterar los ya existentes en el marco de la OEA o de la ONU, y ha tenido poco impacto sobre otros mecanismos como las Cumbres UE-América Latina y las Cumbres de las Américas (Pellicer, 2006:4). Asimismo, México ha quedado fuera de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) devenida en Unión de Naciones del Sur (UNASUR), exclusión recientemente paliada con la creación de la CEALC. En este sentido, es necesario tener en cuenta, a diferencia de otras situaciones, el fuerte condicionamiento de la política interna sobre la política exterior mexicana, como en el caso de las relaciones con Cuba, donde las eventuales dificultades de la relación bilateral, han dado lugar a un amplio debate interno y donde los giros recientes responden asimismo al intento de diluir y apaciguar este debate y a recomponer plenamente las relaciones entre ambos países. Asimismo, las tensiones y conflictos con Cuba y con Venezuela que caracterizaron a la administración Fox, han puesto frecuentemente en cuestión la capacidad de México de actuar como una potencia mediana regional mediadora, rol que pretende asumir efectivamente Brasil. Sin embargo, una redefinición de su posición en América Latina, a través de la recons-

titución del entramado de relaciones con los países al sur de su frontera, permitiría eventualmente redefinir asimismo su rol global. Como señala Pellicer (2006: 8-9): “El rol de México en el mundo estará determinado principalmente por su capacidad para forjar alianzas dentro de los foros multilaterales, no sólo con América Latina, pero con un amplio grupo de países de renta media, que están comprometidos con el multilateralismo.

Para la política exterior de Cuba, sin embargo, las relaciones con estos tres referentes regionales importantes – Venezuela, Brasil y México—, son cruciales en el marco de su estrategia de reinserción regional. Mientras que en el caso de Venezuela, la relación es crucial y está signada por una alianza caracterizada por los estrechos vínculos económicos como por la similitud de objetivos políticos e ideológicos, en el caso de Brasil constituye una importante relación comercial y de inversiones, y un componente simbólico importante, como un vínculo fundamental en la relación con América del Sur, dado el carácter de liderazgo regional que asume este país, mientras que la relación con México presenta dimensiones importantes tanto en los aspectos comerciales, de inversión y políticos, como en el aspecto migratorio, sin llegar a adquirir la relevancia y la visibilidad de los dos anteriores (Serbin, 2009: 141-156).

En suma, los logros de este período, pese a las dificultades internas del proceso de “actualización” en Cuba, se han reflejado tanto a nivel multilateral – con la incorporación al Grupo Río y con las relaciones establecidas con el ALBA, la UNASUR y la CEALC, en un marco de exclusión de los Estados Unidos, como a nivel bilateral, en las relaciones desarrolladas no sólo con un socio estratégico como Venezuela y los aliados del ALBA, sino también con los países sudamericanos en general y la recuperación y, en algunos casos, la profundización, de las relaciones con los países centroamericanos.

Cuba y las relaciones con Estados Unidos

Una serie de elementos adicionales, nada menores, de este proceso de reinserción de Cuba en la región, son las presiones sobre la nueva administración del Presidente Obama por parte del conjunto de los países latinoamericanos, para la recomposición y normalización de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba y la suspensión del embargo estadounidense, que se evidenciaron tanto en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago de abril de 2009, como en la suspensión de la exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la Asamblea General de este organismo realizada en San Pedro Sula, en junio de 2009, por iniciativa de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños y la acepta-

ción, así fuere reticente, de los Estados Unidos de esta decisión. Si bien en ambos casos estos acontecimientos no responden directamente a la política exterior cubana, en tanto Cuba no estaba invitada a la Cumbre de las Américas ni ha expresado su intención de retornar a la OEA, ilustran el grado de creciente vinculación con los países de la región y su respaldo a la plena reinserción de Cuba en la comunidad regional, independientemente de las posiciones que puedan asumir al respecto los Estados Unidos.

Por otra parte, esta situación pone de manifiesto, a través del apoyo consensuado de los países de América Latina y el Caribe que no sólo el país ha dejado de ser visto a través de los lentes de la confrontación Este-Oeste, sino que además se lo considera un actor responsable y legítimo en el marco regional, independientemente de su sistema político y de las dificultades que pueda atravesar en el proceso de “actualización” del mismo.

La coyuntura propicia abierta en la región ha sido aprovechada por la política exterior cubana, sustituyendo el aislamiento de dos décadas por una política de compromiso incondicional por parte de los países latinoamericanos

En suma, podemos señalar que la coyuntura propicia abierta en la región tanto por el desentendimiento parcial de los Estados Unidos desde el punto de vista estratégico, en función de sus prioridades en otras regiones del mundo, como por la elección de gobiernos progresistas en la región y por el crecimiento y la estabilidad económica evidenciada por los países de región en el transcurso de la década gracias al *boom* de los *commodities* y a pesar de los avatares de la crisis financiera internacional, ha sido aprovechada por la política exterior cubana, tanto en función de la diversificación y profundización de sus vínculos económicos en la región; de la atracción de inversiones predominantemente sobre la base de empresas interestatales; y de la asistencia y cooperación que recibe tanto de Venezuela como de otros países de América Latina en el marco de la cooperación Sur-Sur, como en su pleno reconocimiento y readmisión en el seno de la comunidad regional. En este marco, el aislamiento de las dos décadas anteriores ha sido sustituida, como señala una analista, por una política de compromiso incondicional por parte de los países latinoamericanos, como resultado, entre otros factores, de la llegada al poder de gobiernos de izquierda en la región, el liderazgo regional de Lula da Silva, una mayor vinculación con China y otros actores extra-regionales, la influencia de Venezuela y la alianza entre Chávez y Fidel Castro en el marco del ALBA (Gratius, 2010:61).

Si bien la reinserción cubana en la comunidad latinoamericana y caribeña en la última década y la consecuente ruptura con el aislamiento geopolítico que debió enfrentar en la década precedente evidencian un cambio sustancial en sus relaciones regionales, el principal obstáculo a su plena reinserción a nivel hemisférico, el bloqueo impuesto por los Estados Unidos, no ha sido removido y persiste bajo la nueva administración del presidente Obama. Sin embargo, la reinserción de Cuba en un nuevo escenario multipolar,

particularmente en el contexto regional, se ha logrado sin que, hasta el momento, se realicen cambios sustanciales en su sistema político, en un marco donde la diversificación de modelos políticos y económicos con la emergencia de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en el sistema internacional, influyen también en las políticas de los Estados Unidos, América Latina y la Unión Europea (UE). (*La Nación*, 2011: 6; Reinoso, 2011: 6).

Cuba y la dinámica global de un mundo multipolar

Organización de Naciones Unidas (ONU)

En el plano global, en el ámbito multilateral, sobre la base del capital de vínculos acumulados en décadas anteriores, Cuba ha consolidado su política global en función de su interés nacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU), a partir de noviembre de 1992, cuando obtuvo por primera vez un apoyo mayoritario en la Asamblea General de la ONU para aprobar una resolución de condena al embargo de los Estados Unidos. Su participación en el Grupo de los 77, por un lado, y en el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), cuya presidencia asumió en dos ocasiones (en 1979 y 1983), le abrió el espacio para asumir posiciones de liderazgo en este organismo entre los países del Tercer Mundo, y de acumular, como ya hemos señalado, un abundante capital de relaciones políticas. Como ya señalábamos hace una década: “El rol asumido por Cuba en años anteriores en el Movimiento de Países No-Alineados (NOAL) y en el Grupo de los 15, ha sido un factor nada desdeñable a la hora de capitalizar estas relaciones con el mundo en vías de desarrollo y a la hora de comenzar a diseñar, con algunos aliados regionales, una nueva visión de la dinámica internacional frente a los Estados Unidos” (Serbin, 2011).

No abundaremos sobre el activo desempeño de Cuba en las Naciones Unidas, al respecto del cual existe una abundante literatura (Jaramillo, 1999; Alzugaray, 2006:49-71), subrayando, no obstante, la importancia de este foro para defender y promover los intereses de la política exterior cubana y para ampliar y diversificar sus relaciones internacionales, particularmente frente a las presiones de los Estados Unidos en el contexto del aislamiento que se le impuso a partir de la década del sesenta⁹.

Nos parece más relevante, en cambio, focalizar la atención sobre las actuales transformaciones en el marco del sistema internacional y las relaciones desarrolladas por Cuba en este contexto.

⁹ En los últimos años, la Asamblea General de la ONU ha condenado el embargo estadounidense a Cuba por amplia mayoría. Por ejemplo en octubre de 2009, la Asamblea General vuelve a condenar el bloqueo por 187 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones. Ver <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009102801> y <http://www.telesurtv.net/noticias/entrev-reportajes/index.php?ckl=404>

Al igual que lo que hemos señalado para el caso de Venezuela y Brasil (Serbin, 2008; Serbin, 2010c), pero con la diferencia de no haber estado expuesta a los impactos de la globalización en las décadas precedentes, la política exterior cubana ha logrado, asimismo, importantes avances a partir de actuar en un mundo más complejo que el de la Guerra Fría, que incluye a los tradicionales actores del Atlántico – tanto en América del Norte, como en Europa y América del Sur, pero que también involucra a otros actores fuera del ámbito atlántico.

Las relaciones con Canadá

En el ámbito atlántico, son de destacar – más allá de la persistencia de las dificultades de normalización de las relaciones con los EEUU – las relaciones con dos actores relevantes. Por un lado, con Canadá, tercer socio comercial después de Venezuela y China (Pérez Villanueva, 2010: 9), que mantiene no sólo un importante comercio con la isla sino también significativas inversiones en minería e hidrocarburos, y que no ha variado su postura de “compromiso constructivo o crítico” o de “pragmatismo basado en principios”, articulada por el gobierno de Chrétien en la década del noventa en el marco de una política de Estado que no se ve afectada por los cambios de gobierno (Gratius, 2010; Legler y Baranyi, 2009: 131-146). Entre 1989 y 1996, las relaciones comerciales entre la Habana y Ottawa se incrementaron de 184,2 millones de dólares a 491 millones de dólares (Azicri, 2000: 236). Como señala este autor, en esta época Canadá se convirtió en el líder hemisférico en asuntos cubanos, tanto por el desarrollo de relaciones diplomáticas que alcanzan su culminación con la visita del Ministro de Relaciones Exteriores canadiense Lloyd Axworthy en 1997, como por el incremento del intercambio comercial y de la inversiones canadienses en la isla. En este sentido, sin embargo, después de un importante período de auge de las relaciones entre Cuba y Canadá, especialmente durante el “período especial”, en donde Ottawa mantuvo una política consistente hacia la isla, sin ceder a las presiones de los Estados Unidos y sin entrar en un estilo confrontativo, pese al mantenimiento de inversiones y de relaciones comerciales con la isla en la actualidad, su presencia e influencia en la misma ha tendido a decrecer, en la medida que Cuba ha diversificado sus relaciones e incrementado su autonomía tanto frente a Canadá, como a los Estados Unidos (Legler y Baranyi, 2009:146).

Las relaciones con la Unión Europea

Por otra parte, en el ámbito atlántico, las relaciones con la Unión Europea y, especialmente España, justifican un comentario más extenso, aunque se haya producido en los últimos años una fuerte recomposición de las relaciones atlánticas de Cuba, que ha dado lugar a una reducción relativa de Canadá y de la Unión europea como socios estratégicos principales del comercio cubano en la década del noventa (Sanchez Egozcué, 2011:4).

Las relaciones de Cuba con los países miembros de la Unión Europea (UE) fueron, en el mundo desarrollado, algunos de los referentes más importantes en una nueva estrategia de relaciones con el Norte industrializado, a lo largo de la década del noventa, como contrapeso significativo a la situación de antagonismo con los Estados Unidos. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI, las presiones de estos actores hacia una transformación y una apertura progresiva del sistema político cubano y en particular el tema de los derechos humanos y políticos en la isla, generó, coyunturalmente, una reversión del proceso.

A partir de 1991, la Unión Europea sustituyó a la URSS como principal socio comercial de Cuba. El 42% de las exportaciones cubanas a países desarrollados tenían, para esa década, como destino a Europa, y lo mismo sucedía con las dos terceras partes de las importaciones procedentes de países desarrollados, configurando España y Holanda, conjuntamente, el 60% del comercio europeo de la isla, de acuerdo a los datos de Eurostat de 2008 (Citado por García Pérez, 2010:)¹⁰. A la vez, Cuba es el único país latinoamericano que participa en el Acuerdo de Cotonú de ayuda y comercio preferencial establecido entre la UE y 78 de sus antiguas colonias. Por otra parte, los europeos representan el 60% de las empresas conjuntas de capital extranjero establecidas en Cuba. De hecho, más de la mitad de la inversión extranjera directa en la isla es europea y, de ella, el 25% corresponde exclusivamente a inversores españoles, particularmente en el sector turístico (Perez Villanueva, 2009: 1).

Debido a las presiones ejercidas por el gobierno de Aznar, la Unión Europea impuso sanciones diplomáticas a Cuba, en el marco de la “posición común” sostenida desde 1996 de promover un cambio democrático en la isla. Ese mismo año, a raíz de esta situación, la Comisión Europea anunció la congelación de las negociaciones con la isla para su adhesión al Acuerdo de Cotonú, a lo que el gobierno de Fidel Castro reaccionó renunciando a toda clase de ayuda humanitaria, cooperación económica o diálogo político con la UE y sus

¹⁰ Italia y Alemania Pérez también figuran como socios comerciales aunque sin la importancia adquirida por España y Holanda. Consultar Villanueva (2009: 1).

estados miembros. El gobierno de Rodríguez Zapatero, electo en 2004, trató de impulsar un acercamiento de la UE hacia Cuba, y las sanciones fueron levantadas en el 2005, con algunas reservas menores, y sujetas a revisión (Sweig, 2009: 254). En la actualidad, la UE ha impulsado un nuevo diálogo de alto nivel con el gobierno de La Habana sobre derechos sociales, civiles y políticos, y ha reasumido la asistencia y la cooperación para el desarrollo. Por otra parte, la distensión propiciada por el gobierno de Zapatero ha contribuido, después de 2007, a normalizar las relaciones bilaterales, mediante una estrategia de diálogo político más flexible, asociada, a la vez, a una oferta de incentivos económicos y de cooperación al desarrollo (Bayo, 2010:48) , situación que posiblemente no se revierta con el recientemente electo gobierno conservador de Mariano Rajoy.

La relación de Cuba con España

España sigue siendo un referente importante en la política exterior cubana, por los intereses económicos y por los estrechos lazos culturales y su influyente rol en la UE

Sin embargo, la relación de Cuba con la UE no puede ser disociada, por un lado, de la relación de España, que incide de una manera decisiva sobre la política de la UE hacia la isla, de acuerdo a las orientaciones de sus respectivos gobiernos y que, como es evidente de la situación anterior, no necesariamente desarrolla una política de Estado consistente con sus intereses económicos y políticos y con sus lazos culturales con la isla, y por otro, de la actitud asumida, particularmente en el caso de las sanciones impuestas en 2003, por la posición de los gobiernos conservadores de algunos países miembros de la UE y, en particular, de aquéllos que, en su momento fueron parte del bloque soviético. Asimismo, como lo apunta Gratius, no puede ser disociado del llamado triángulo Cuba-Estados Unidos-España, en tanto las relaciones entre Cuba con la UE y, en especial, con España, han estado marcadamente asociadas a la política estadounidense hacia Cuba (Gratius, 2010: 59-67).

En este contexto, en diferentes coyunturas, España ha desempeñado un rol de liderazgo en la formulación e implementación de la política europea hacia Cuba y, a la vez, ha estado desgarrada entre la dimensión iberoamericana y la dimensión europea de su política exterior, a la que, por momentos, se suma su dimensión estadounidense (García Pérez, 2010). Las discrepancias entre los dos principales partidos políticos españoles, con su alternancia en el gobierno, han marcado asimismo a España en su política hacia Cuba y en el controvertido rol asumido en 2003 (Bayo, 2010).

No obstante, es importante señalar, en primer lugar, que España sigue siendo un referente importante en la política exterior cubana, en particular por los intereses económicos involucrados, pero también por los estrechos lazos culturales y por su influyente rol en el

marco de la UE en el desarrollo de su política hacia Cuba. En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que la inclusión de Cuba en la primera Cumbre Iberoamericana realizada en 1991, merced al cabildeo del gobierno mexicano, pero con anuencia del gobierno español, marcó el inicio del proceso de recomposición de las relaciones de Cuba con los países de América Latina y con la misma España (Dominguez y Gratius, 2006:5)¹¹. Y en tercer lugar, porque individualmente España sigue siendo el cuarto socio comercial de Cuba (Perez Villanueva, 2010: 9; Sanchez Egozcue, 2011: 5), mientras que la UE, en su conjunto, continúa siendo uno de sus principales socios comerciales (Gratius, 2010).

Por otra parte, más allá de la política exterior cubana y de las posiciones asumidas desde el gobierno cubano, como señala Gratius (2010), las diferencias entre las posiciones europeas y la estadounidense frente a Cuba se encuentran reflejadas en diferentes objetivos y visiones – la UE busca una transición política pacífica en la isla mientras que los Estados Unidos han apuntado históricamente a la desaparición del actual sistema político cubano – particularmente en función de la crítica a la situación de los derechos y a la libertad de expresión y asociación, que, a su vez, se han reflejado en la interlocución con diferentes actores – el gobierno cubano en el primer caso, los disidentes y el exilio en el segundo. Adicionalmente, existen diferencias en torno al reconocimiento de la soberanía de Cuba y de las nacionalizaciones y, especialmente de la importancia asignada a los intercambios económicos con la isla. Como señala esta investigadora, la principal política de la UE es la presencia económica, mientras que en el caso de los EEUU – convertidos en el quinto socio comercial de la isla a pesar de las restricciones del embargo, su política hacia este país está sometida, por un lado, a las presiones políticas domésticas y al legado de una política histórica asociada a la Guerra Fría y, por otro, a los crecientes intereses de sectores económicos que aspiran a desarrollar vínculos comerciales y financieros. Sin embargo, Cuba ha dejado, progresivamente, de ser un conflicto que pone en tensión las relaciones transatlánticas para abrir espacio para un eventual compromiso entre ambas partes en un contexto donde, no obstante, la dinámica estrictamente atlántica tiende a ser desplazada en función de la presencia de nuevos actores, tanto a nivel hemisférico, como hemos analizado más arriba, como a nivel global. Por otra parte, en los últimos años, la política exterior cubana no sólo ha logrado reinsertarse en la comunidad latinoamericana y caribeña, sino que ha diversificado sus vínculos políticos y económicos con otros actores emergentes relevantes en el marco del actual sistema internacional, fuera del ámbito atlántico. En el transcurso de la última década, más allá de Brasil, otros dos miembros del BRIC, han

¹¹ en Domínguez, y Gratius (2006: 5), que no favorecieron un entendimiento entre los dos partidos políticos principales de España, en García Pérez (2010).

surgido, con significativas diferencias, como referentes de esta política exterior. Por un lado, se han ido restableciendo los vínculos, particularmente de cooperación económica, con el viejo aliado de la Guerra Fría – Rusia. Por otro, se han estrechado los lazos políticos y económicos con China.

Cuba y las relaciones con la Federación Rusa

En el caso de la Federación Rusa, el hecho de que Cuba fuera el principal aliado geopolítico, ideológico y socioeconómico de la URSS en América Latina durante la Guerra Fría, con un intercambio económico que en su mejor momento alcanzó a 10 mil millones de dólares anuales, no impidió que, con el colapso de la Unión Soviética en 1989, el comercio bilateral se desplomara, en la década del noventa, a una décima parte de lo que era (López, 2010: 58) y que los lazos ideológicos y estratégicos entre ambos países se diluyeran en el transcurso de esa década. Sin embargo, especialmente a partir de 2000, los vínculos entre Cuba y Rusia se han empezado a reconstituir, sin alcanzar los niveles de las décadas precedentes, en gran parte por la voluntad del presidente Putin de renovar los vínculos “estratégicos” entre los dos países. en la construcción de un mundo multipolar que contrabalancee el peso de los Estados Unidos en el sistema internacional.

Cuba ha desarrollado una relación cada vez más estrecha con China, prevaleciendo las relaciones económicas sobre las relaciones políticas

Una sucesión de visitas de alto nivel desde la visita de Putin en el 2000, ha permitido reconstruir algunos intercambios comerciales pero fundamentalmente ha posibilitado una relación política más pragmática, con la eventualidad de que se desarrollen nuevas convergencias geoestratégicas (Bayo 2010: 49-50), en el marco de una apuesta de Rusia por la relación estratégica, en América Latina, con tres actores relevantes – Cuba, Brasil y Venezuela. De hecho, la recuperación de las relaciones económicas entre Cuba y Rusia no ha alcanzado, en la actualidad, la escala de las relaciones políticas desarrolladas recientemente, pero le ha permitido a Cuba contar nuevamente con un aliado importante en el sistema internacional.

China y las relaciones con Cuba

A su vez, Cuba ha desarrollado una relación cada vez más estrecha con China que, de hecho, para finales de la primera década del siglo XXI, se ha convertido en su segundo socio comercial después de Venezuela. A partir de la visita a La Habana de Hu Jintao en noviembre de 2004, se inició un intercambio de visitas a alto nivel entre ambos países, en tanto el gobierno cubano apostó, en la recomposición de

sus relaciones internacionales para aquél momento, a dos socios estratégicos – Venezuela y China (Perez Villanueva, 2010: 9 y 11).

Si bien la relación ideológica y la referenciación al modelo chino de capitalismo de Estado en el caso de Cuba es importante (de una manera similar a la de Vietnam, con quien también se han avanzado las relaciones en esta década, pero a una escala menor que con China), más que las relaciones políticas lo que ha prevalecido son las relaciones económicas (Bayo, 2010:50), en el marco de la creciente presencia comercial y de inversiones de China en América Latina¹², propiciada por su espectacular crecimiento económico y la necesidad de adquirir materias primas. Como apunta Gratius (2010: 60), “En las Américas, los Estados Unidos y la UE pesan un poco menos, y Brasil y China algo más”.

De hecho China, junto a Venezuela, la Unión Europea y Canadá, ha posibilitado la supervivencia económica de la isla, pese a que Cuba es sólo una pieza menor de una estrategia más amplia hacia América Latina de inversiones y de absorción de recursos energéticos y naturales (Sweig 2009:251). Sin embargo, Cuba ha podido contribuir al intercambio con China con el azúcar y sus yacimientos de níquel (en donde China ha hecho importantes inversiones), mientras que China ha suministrado a la isla manufacturas, equipos de transporte e, inclusive, turismo, y ha invertido tanto en la extracción del níquel como en el desarrollo actual de la búsqueda de petróleo y el desarrollo de biotecnología (Sweig, 2009). Pese a la mayor importancia de los vínculos comerciales y de la cooperación económica, las relaciones con China contribuyen asimismo a fortalecer una política exterior cubana tendiente a impulsar un mundo multipolar y a consolidar aquéllas alianzas que permiten tanto moderar los efectos del embargo y del aislamiento impuestos a Cuba por los Estados Unidos como diversificar sus relaciones en el sistema internacional.

Cuba y las relaciones con Irán

Finalmente, en el marco de la diversificación de relaciones y la búsqueda de nuevos socios y aliados estratégicos, Cuba ha profundizado sus vínculos con un actor tradicionalmente ausente de la región, Irán. A partir de la visita del presidente iraní Mohammad Khatami en 2000 y de la visita, al año siguiente, de Fidel a Teherán, la cooperación entre los dos países en ciencia y biotecnología y las inversiones conjuntas se ha expandido sostenidamente, reforzada por la visita a Cuba del presidente Mahmoud Ahmadinejad en 2006 para asistir a la Cumbre del Movimiento de Países No-Alineados (MNOAL) y más recientemente en enero 2012 (Sweig, 2009) .

¹² Ver también al respecto Stallings, (2009: 293-315).

Cuba no solo ha avanzado para romper su aislamiento, sino que también ha logrado insertarse en el proceso de construcción de un mundo multipolar

Las relaciones con Rusia, China e Irán constituyen sólo los ejemplos más relevantes de la estrategia de diversificación de relaciones impulsada por la política exterior cubana en esta década, que incluyen vínculos y acuerdos con otros países asiáticos y una fluida relación con un significativo número de países de África y de Medio Oriente, como parte del legado histórico del protagonismo cubano en el ámbito mundial en las décadas anteriores. En su conjunto estas relaciones desarrolladas por la política exterior cubana evidencian que, en una década y a pesar de las dificultades económicas y de los avatares políticos domésticos de la “actualización”, Cuba no sólo ha avanzado de una manera significativa en romper con su aislamiento regional, sino que también ha logrado insertarse, no obstante sus limitaciones y su tamaño, en el proceso de edificación de un mundo multipolar en base a la interlocución con viejos y nuevos actores que no necesariamente pertenecen al ámbito atlántico. En este proceso, como señala Carlos Alzugaray, Cuba ha logrado incrementar su legitimidad externa en función de su interés nacional a pesar de la política estadounidense y de los avatares de las políticas de otros actores atlánticos, particularmente a partir del “conocido activismo cubano en la arena internacional y su amplia red de relaciones que le ha permitido al país encabezar dos veces el MNOAL y tejer una cadena de éxitos en la Asamblea General de Naciones Unidas alrededor de una resolución que condena y reclama el fin del bloqueo de Estados Unidos contra Cuba. Haber neutralizado la política de aislamiento internacional y diplomático de Cuba, iniciada por la Administración Eisenhower en 1959 y continuada a lo largo de 50 años (...) ha sido uno de los triunfos más importantes de la dirección revolucionaria cubana” (Alzugaray, 2009).

El entorno externo: aliados estratégicos pasados y presentes, desafíos futuros

La diversificación de relaciones y los cambios recientes en la política exterior cubana remiten asimismo a las reformas en curso en el marco del proceso de actualización, particularmente en el ámbito del comercio exterior, la captación de inversiones y la cooperación internacional. En el contexto de un estado de la economía que, como señala un analista, especialmente en 2009 y 2010, no era nada halagüeño, “factores externos como la crisis financiera mundial, los huracanes que afectaron a la isla en el 2008 (con pérdidas que superaron los 10.000 millones de pesos), el aumento de los precios de los alimentos importados, la baja de los ingresos provenientes del turismo y las remesas, el aumento del precio del petróleo y la caída del precio del níquel agravaron las otras tendencias negativas internas, lo que dio como resultado serios problemas macroeconómicos. Esta sucesión de shocks externos ha provocado una disminución

drástica de los términos de intercambio. Cuba se encuentra en estos momentos en un proceso de desaceleración continua de los ritmos de crecimiento de la economía...” (Pérez Villanueva, 2010b, 187).

No es el propósito de este artículo analizar la dimensión de la cooperación internacional y sus potenciales alcances, que ha sido recientemente abordada en un informe de la Brookings Institution (Feinberg, 2011), pero si enfocarnos en la relación entre las reformas del proceso de actualización y los cambios en el entorno internacional. Si bien desde el punto de vista estructural, las reformas necesariamente deberán abordar, más allá de los complejos ajustes que provocó la desaparición de la URSS, una serie de medidas para afrontar la falta de productividad y el deterioro del sector industrial y agrícola que generan un marcado desbalance en la capacidad de exportación de una economía reducida y en el balance de pagos, la falta de inversiones debidas tanto a la ausencia de ahorro interno como a los limitados flujos de inversión extranjera, y una abultada deuda externa (Feinberg, 2011: 10-14). A este cabe agregar otra serie de problemas de difícil solución, entre los que se cuentan “la insuficiencia de ahorro doméstico, la escasez crónica de divisas, las distorsiones en el sistema de precios relativos del uso de un tipo de cambio oficial sobrevaluado, mercados segmentados, dualidad monetaria y cambiaria” que influyen sobre los niveles de eficiencia y calidad de la producción y los servicios y afecta la capacidad competitiva real del comercio exterior del país de cara a los mercados internacionales” (Sanchez Egozcué, 2011:1).

Este cuadro, si bien responde a una evolución de la economía cubana que en los últimos años ha sido especialmente adversa, tanto debido a factores externos coyunturales, como a eventos climáticos y a problemas estructurales (Sanchez Egozcué, 2011:1), requiere de algunas medidas específicas para alivianar la presión del balance de pagos, reducir la dependencia de la importación de alimentos impulsando el desarrollo sostenido del sector agrícola y reducir la deuda externa e incentivar el ahorro nacional, para lo cual tanto el incremento de la autonomía de las empresas como el desarrollo de un sistema educativo acorde a las necesidades del país son imprescindibles (Feinberg, 2011: 16-17). Parte de estos problemas, pese a las ambigüedades y contradicciones señaladas, son abordadas con la aprobación de los “Lineamientos” por el VI Congreso, entre ellas, la distribución de tierras sin uso para incrementar la producción agrícola y alimentaria; la reducción de los subsidios estatales, y la aprobación de una serie de licencias para el desarrollo del sector cuentapropista no-estatal, a las que se agregan las ya mencionadas medidas en función de la propiedad privada de automóviles y viviendas, la potencial ampliación de la autonomía de las empresas en la gestión y en la toma de decisiones, y el impulso a la creación y al desarrollo de las cooperativas.

Se ha producido una fuerte recomposición de la política exterior y han cambiado los interlocutores externos y las alianzas estratégicas y se ha desarrollado una creciente estrategia Sur-Sur

En este contexto, y particularmente luego del colapso de la URSS, Cuba recurrió en la década del noventa a la búsqueda de nuevos socios estratégicos que permitieran diversificar su comercio, atraer inversiones y *know-how*, e impulsar programas de cooperación para el desarrollo. Como hemos visto en las páginas anteriores, originalmente esta estrategia estuvo dirigida al ámbito atlántico y, en particular a la UE y a Canadá. Sin embargo, en los últimos años se ha producido una fuerte recomposición de la política exterior y no sólo han cambiado los interlocutores externos, sino que también se han modificado las modalidades de las alianzas estratégicas. En este sentido, es de señalar la reducción de la importancia relativa de Canadá y la UE como socios estratégicos principales en el comercio y en las inversiones durante la década del noventa (Sanchez Egozcué, 2011:4) y el desarrollo creciente de una estrategia Sur-Sur dirigida a los mercados emergentes y, en especial, a los países de América Latina y de Asia.

Si bien algunas empresas conjuntas con Canadá y la UE, particularmente en el sector turismo y en la extracción del níquel, dieron resultados positivos, no fueron suficientes para solventar o superar algunos de los problemas que enfrentaba la economía cubana, tanto por fricciones políticas como por limitaciones de la gestión en Cuba. La nueva estrategia, en cambio, ha posibilitado el desarrollo de iniciativas inter-estatales que han permitido impulsar un nuevo dinamismo en la economía cubana y, posiblemente, han creado las condiciones para promover las reformas asociadas al proceso de actualización (Hoffman, 2010).

A partir del 2007, la mayor parte de las empresas extranjeras aprobadas en Cuba son venezolanas. El año 2009 presentó 307 negocios extranjeros en Cuba, “correspondiendo el 75% a la modalidad de empresas mixtas”, de las cuales la mayoría eran asociaciones internacionales con capitales extranjeros. Por otra parte, en la estructura de empresas extranjeras por sectores, la mayoría está vinculada al sector turismo, seguida del sector industrial básico (principalmente en minería y petróleo), y los acuerdos agroalimentarios. Como señalan dos analistas cubanos “resulta significativo que en la áreas de mayor valor agregado o en las de alta tecnología los negocios aún son mínimos (destacándose) que uno de los activos más importantes de Cuba son sus recursos humanos” (Sanchez Egozcué, 2011; Perez Villanueva, 2011)

Venezuela ha devenido en el principal socio estratégico de Cuba, reemplazando parcialmente a la URSS en su antiguo rol, tanto por el volumen del intercambio comercial y la posibilidad de colocar productos farmacéuticos y servicios profesionales cubanos, como por la asistencia petrolera que Cuba recibe de Venezuela y las diversas empresas inter-estatales (tanto en el sector energético como azuca-

rero) que se han desarrollado al calor de la sintonía política entre Cuba y el gobierno de Chávez. Sin embargo, como hemos visto, también en una tónica de cooperación y de empresas inter-estatales, Brasil no se ha ido quedando atrás en los negocios desarrollados con Cuba, siendo en la actualidad el sexto socio comercial de Cuba, y uno de los principales inversionistas en la readecuación de su estructura portuaria y de su industria de biocombustibles.

No obstante, después de Venezuela, China ha devenido en el segundo socio comercial de Cuba, exportando productos manufacturados e importando azúcar y níquel, a la par del desarrollo de *joint ventures* tanto en el ámbito de consumo doméstico como en la exploración petrolera.

Evidentemente, si bien estas nuevas asociaciones estratégicas no eliminan ni, necesariamente, erosionan, la persistencia de las relaciones con Canadá y la UE, se desarrollan, al igual que en el caso de la Federación Rusa, en el marco de una convergencia geopolítica en torno a la promoción de un mundo multipolar, pero también en función de empresas e iniciativas inter-estatales y de relaciones comerciales que no ponen en cuestión el modelo económico y político cubano (más allá de algunos interrogantes abiertos sobre su gestión) ni sus valores y que posibilitan el desarrollo de un marco propicio y no intrusivo para otorgarle mayor dinamismo a la economía cubana, sin imponer condicionamientos sobre su evolución y transformaciones internas. El contraste es, obviamente, muy marcado, no sólo en relación a Canadá y la UE, sino en especial en relación a los Estados Unidos y a su aspiración de provocar un cambio de régimen en la isla.

En todo caso, estos procesos hacen evidente que la política exterior cubana ha generado, en los últimos años y a pesar de las dificultades domésticas, un entorno internacional más favorable para la recuperación de un dinamismo en la economía y para el avance gradual de las reformas necesarias en el marco del proceso de actualización. En este sentido, los nuevos socios estratégicos dejan al gobierno y a la sociedad cubana el impulsar las reformas necesarias al ritmo que consideren conveniente y sin intromisiones externas. Sin embargo, la nueva estrategia dirigida a América Latina y a los países emergentes en general, también adolece de algunos riesgos, en tanto su continuidad a largo plazo está condicionada tanto por los altibajos y turbulencias de la crisis financiera global y sus efectos sobre los respectivos socios estratégicos, como por los cambios políticos y económicos que puedan afectar a estos socios y a la continuidad de estas relaciones, interrogante particularmente relevante a la hora de indagar en la sostenibilidad, a corto y a mediano plazo, de la relación privilegiada entre Cuba y Venezuela.

Las incipientes reformas que se desarrollan en el marco del proceso de actualización puedan tal vez requerir, de un aceleramiento, si existe la expectativa de seguir usufructuando los beneficios de un entorno internacional favorable, particularmente si tomamos en cuenta la relación con los países emergentes, si bien no está descartada la normalización de las relaciones con los Estados Unidos, si éstos logran superar el complejo legado de la Guerra Fría y sus efectos en la dinámica política doméstica, y articular avances importantes en el diálogo y la cooperación con Cuba. Si bien este es un escenario poco probable a corto plazo, no es descartable a mediano y a largo plazo, condicionando los ritmos de avance del proceso de actualización en función de preservar un modelo cuyos logros sociales deberían ser irreversibles y, a la vez, crear las condiciones propicias para una descentralización y flexibilización del modelo económico para impulsar una economía más dinámica sin perder en el camino los logros esenciales de la Revolución.

Una performance difícil que está en manos de la actual dirigencia cubana y de sus sucesores eventuales.

Referencias bibliográficas

Aguado León, Natalia (1998) "ALADI acepta a Cuba como miembro", en *El Nuevo Herald* (Miami), 7 de noviembre de 1998.

Alonso, José Antonio et al. (2011) "Cuba en tiempos de cambio: una introducción", en Alonso, José Antonio; Francisc Bayo y Susanne Gratius (coords.) *Cuba en tiempos de cambios*.

Alzugaray, Carlos (2006) "Cuban Foreign Policy during the Special Period", in Erisman, Michael and John Kirk (eds.) *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the "Special Period"*, Gainesville: University Press of Florida.

Alzugaray Treto, Carlos (2009) "Cuba 50 años después: una meditación sobre continuidad y cambio político en un nuevo momento histórico", ms.

Alzugaray, Carlos (2011), "Los fundamentos de la política exterior cubana: 2001-2011", en Alonso, José Antonio; Francisc Bayo y Susanne Gratius (ccords.) *Cuba en tiempos de cambios*, Madrid, Editorial Complutense.

Azicri, Max (2000), *Cuba Today and Tomorrow. Reinventing Socialism*, Gainesville: University Press of Florida.

Bayo, Francisc (2010), *Transformaciones limitadas y desafíos persistentes en Cuba*, Barcelona: CIDOB, Documentos CIDOB, Serie América Latina, No. 33.

Boersner, Demetrio (2007) "Dimensión internacional de la crisis venezolana", en Maihold, Gunther (ed.) *Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista*, Madrid: Iberoamericana-Vervuert.

Costa Vaz, Alcides (2010) "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 227, mayo-junio.

Dilla, Haroldo (2008) "La dirección y los límites de los cambios", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 216, julio-agosto 2008., pp. 36-48, y

Domínguez, Jorge (1995) "Cuba en un nuevo mundo". En: Rodríguez Beruff, Jorge (comp.) *Cuba en crisis. Perspectivas económicas y políticas*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

Domínguez, Jorge y Susanne Gratius (2006) *Foro España-Cuba; La política española ante la Cuba del futuro*, Madrid: FRIDE, marzo-octubre.

Domínguez, Jorge (2001) "Cuban Foreign Policy and the International System", en Tulchin, Joseph and Ralph H. Espach (eds.) *Latin America in the New International System*, Boulder-London: Lynne Rienner.

Domínguez, Jorge (2010), "Reconfiguración de las relaciones de los Estados Unidos con Cuba" en *Temas* (La Habana), No. 62-63, abril-septiembre de 2010.

Erisman, Michael (1985), *Cuba's International Relations. The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*, Boulder-London: Westview Press.

Erisman, Michael (2000), *Cuba's Foreign Relations in a PostSoviet World*. Gainesville: University Press of Florida.

Feinberg, Richard (2011), *Reaching out. Cuba's New Economy and the International Response*, Washington D.C.: Latin America Initiative at Brookings, November.

Ferreira, Marcos Alan (2011), "La política exterior de Brasil hacia Cuba. Un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales", en Ayerbe, Luis Fernando (coord.), *Cuba, estados Unidos y América latina frente a los desafíos hemisféricos*, Buenos Aires-Barcelona: Editorial Icaria-CRIES-IEEI, UNESP

García Pérez, Rafael (2010), "La política de España hacia Cuba durante el gobierno de Rodríguez Zapatero", en Rey Tristán, Eduardo y Patricia Calvo González (eds.) *200 años de Iberoamérica (1810-2010). Congreso Internacional. Actas del XIV Congreso de Latinoamericanistas Españoles*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, p. 2205.

Gratius, Susanne (2010) "La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-España", en *Temas* (La Habana), No. 62-63, abril-septiembre.

Hernández, Rafael (2010) "Enemigos íntimos. Paradojas en el conflicto Estados Unidos-Cuba" en *Temas* (La Habana), No. 62-63, abril-septiembre de 2010.

Hoffman, Bert (2010), "Cuba: on the way to market socialism?", en GIGA Focus (Hamburg), nº 5.

Jaramillo, Isabel (1999), *El multilateralismo en la política exterior de Cuba*, Santiago de Chile: FLACSO.

La Nación, "Exigen los BRIC más influencia global", (Buenos Aires), viernes 15 de abril de 2011.

Legler, Thomas y Stephen Baranyi (2009), "El largo compromiso de Canadá con Cuba: paradojas y posibilidades", en *América Latina Hoy* (Salamanca), No. 52.

Leiva, Miriam (2012) "Brasil y la marcha de Cuba hacia el abismo", en *cubaencuentro*, www.cubaencuentro.com, 6 de febrero de 2012.

López Zea, Leopoldo e Irene Zea Prado (2010) "Los tres pilares de Rusia en América Latina (después de la Guerra Fría)", en *Revista de relaciones Internacionales de la UNAM*, No. 108, septiembre-diciembre.

Lyons, John y José de Córdoba (2012) "Con visita a Cuba, Brasil muestra su poderío en América Latina", en *La Nación* (Buenos Aires), 1 de febrero.

Martínez Reinosa, Milagros (2007) "La proyección cubana hacia el Caribe", en *Temas* (La Habana), No. 52, octubre-diciembre.

Oliva, Carlos (2010) "Las relaciones de Cuba con América Latina y el Caribe: el largo y tortuoso camino de la reconciliación", ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Toronto, octubre de 2010.

Pellicer, Olga (2006) "México – a Reluctant Middle Power", en *FES Briefing Paper*, June 2006, México. Fridrich Ebert Stiftung.

Pérez Villanueva, Omar Everlery (2009) "La inversión extranjera directa en Cuba", ponencia presentada en el Seminario "Cuba: economía y Sociedad", Río de Janeiro, 10 de junio 2009, Woodrow Wilson Center y CRIES, en Benitez Manaut, Raul (relator) *Informe del seminario*.

Pérez Villanueva, Omar Everleny (2010) *The External Sector of the Cuban economy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Update on the Americas, October.

Pérez Villanueva, Omar Everleny (2010b) "Notas recientes sobre la economía en Cuba", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires: CRIES), Año 15, No. 32, julio-diciembre.

Pérez Villanueva, Omar Everleny (2011) "La actualización del modelo económico cubano", en *Political Economy of Change in Cuba*, New York: Bildner Center for Western Hemispheric Studies, www.cubasyposium.org.

Reinoso, José (2011) "Las potencias emergentes exigen la reforma del Consejo de Seguridad", en *El País* (Madrid), viernes 15 de abril.

Rojas Aravena, Francisco (2010) "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol 10, No. 3.

Romero, Carlos (2006) *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas: Ediciones B;

Romero, Carlos (2011), "Cuba y Venezuela: La génesis y el desarrollo de una utopía bilateral", en Ayerbe, Luis Fernando (coord.) *Cuba, estados Unidos y América latina frente a los desafíos hemisféricos.*, Buenos Aires-Barcelona: Editorial Icaria-CRIES-IEEI, UNESP.

Sánchez Egozcue, Jorge Mario (2010) "Las relaciones económicas estados Unidos-Cuba. La normalización pendiente", en *Temas* (La Habana), No. 62-63, abril-septiembre de 2010.

Sánchez Egozcué, Jorge Mario (2011) "La relación crecimiento económico y sector externo. Una evaluación de la dinámica entre las presiones coyunturales y las distorsiones endémicas. Reporte parcial", ponencia presentada al Taller "Desarrollo Económico en Cuba, visiones y retor", Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, junio 24 y 25.

Serbin, Andrés (2001) "Lejos de Dios y demasiado cerca de... La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe", en *Foreign Affairs en español* (México D.F.: ITAM), vol. 1, no. 3, otoño-invierno.

Serbin, Andrés (2007) "Continuidad y cambio en Cuba", en *Vanguardia Dossier* (Barcelona), No. 23, junio.

Serbin, Andrés (2007b) "La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales", en Donner, Rick (ed.) *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*, Buenos Aires-Barcelona: Icaria/CRIES.

Serbin, Andrés (2008) "Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?", en Mesa, Manuela (coord.) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ – Icaria Editorial.

Serbin, Andrés (2009) "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Mesa, Manuela (coord.) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*, Madrid: Fundación Cultura de Paz – CEIPAZ – Icaria Editorial.

Serbin, Andrés (2010a) "Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: los desafíos de UNASUR ante la prevención de crisis regionales", en Mesa, Manuela (coord.) *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, Madrid: Fundación Cultura de Paz – CEIPAZ – Icaria editorial.

Serbin, Andrés (2010b) "Cuba y el Caribe", ms.

Serbin, Andrés (2011) *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI:

Serbin, Andrés (2010c) "Venezuela. El escenario regional como (un deseo de un) único escenario", en Tussie, Diana y Pablo Trucco (eds.) *Nación y Región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires: FLACSO-LATN-Teseo.

Stallings, Bárbara (2009), "El triángulo entre Estados Unidos, China y América Latina: consecuencias para el futuro", en Paz, Guadalupe y Riordan Roett (eds.) *La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y los Estados Unidos*, Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Sweig, Julia (2009), *Cuba. What Everyone Needs to Know*, New York: Oxford University Press.

Xalma, Cristina (2008) "Europa frente a Cuba. El fracaso de una política subalterna", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 216, julio-agosto.

Yañez, Eugenio (2012) "La apuesta brasileña en Cuba" en *cubaencuentro*, www.cubaencuentro.com, 1 de febrero de 2012, y Leiva, Miriam (2012) "Brasil y la marcha de Cuba hacia el abismo", en *cubaencuentro*, www.cubaencuentro.com, 6 de febrero.



Desarrollo es acceso a la educación: las movilizaciones estudiantiles en Chile*

Lorena Oyarzún Serrano

*Profesora Asistente
Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile*



En Chile, las movilizaciones estudiantiles durante 2011 han sido las más significativas desde el retorno a la democracia, no sólo por la cantidad de gente movilizada y el amplio apoyo ciudadano a las demandas, sino también porque han cuestionado uno de los rasgos más aplaudidos del sistema político chileno, la estabilidad y calidad en sus procesos de formulación e implementación de políticas públicas. El movimiento ciudadano desveló sentidas demandas por mayor justicia social y participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. En el siguiente ensayo, se aborda el efecto de las movilizaciones estudiantiles en Chile; el papel del Estado y la necesidad de generar un sistema más equitativo y democrático. Asimismo, se presentan las características del modelo de educación chileno, enfatizando en sus críticas y falencias. Posteriormente se analizan las demandas de los estudiantes chilenos y la posición de los diversos actores involucrados, para finalizar discutiendo la relevancia de asumir un enfoque de derechos humanos en torno a la educación.

* No se incluyó en este ensayo la formación técnico profesional de la educación superior, ya que ameritaría un tratamiento aparte. Pero sin duda es urgente elaborar una política que entre otras cosas fortalezca los mecanismos de acreditación de los centros de formación técnica e institutos profesionales y las carreras que imparten, mejorando también las vías de financiamiento, ya que especialmente son los jóvenes más vulnerables del país los que acuden a estos recintos. Actualmente existen 100 centros de formación técnica y 45 institutos profesionales en Chile. Los más grandes manejan entre 2.500 a 7 mil estudiantes, mientras que los más pequeños tienen una matrícula de 100 a 150 alumnos.

Introducción

“El respeto de los derechos humanos y la exigencia de su libre ejercicio nos imponen a todos un examen de conciencia radical. Allí donde los derechos humanos retroceden, en las calles de nuestras ciudades o en las antecámaras de las administraciones, se produce una regresión universal. Cualesquiera que sean las circunstancias o la complejidad de los desafíos que debemos afrontar, el respeto de los derechos humanos no es negociable. Se basa en una educación de calidad que difunde los valores de tolerancia y comprensión”

(Irina Bokova, Directora General de la UNESCO, 2011)

“(…) una concepción adecuada de identidad nacional no sólo mira al pasado como la reserva privilegiada donde están guardadas los elementos principales de la identidad; también mira hacia el futuro y concibe la identidad como un proyecto. La pregunta por la identidad no sólo es entonces ¿qué somos?, sino también ¿qué queremos ser?”

(Jorge Larraín, 2001).

El malestar social en Chile es profundo y se manifiesta en la desconfianza ante el gobierno, los partidos políticos y las instituciones en general

Durante 2011, los movimientos sociales irrumpieron fuertemente en la escena internacional, desafiando el poder establecido, la desigualdad y un modelo de sociedad que a gran parte de la ciudadanía no parece convencer. Pues no sólo ha dejado a millones de excluidos, sino también ha generado endeudados, frustrados, discriminados y marginalizados de la educación. Y si bien existe diversidad en los movimientos, desde la Primavera Árabe en el norte de África y Oriente Medio; pasando por los indignados en España; los *Occupy Wall Street* en Estados Unidos o los estudiantes en Chile; todos ellos, sin embargo, comparten las demandas de transformación del sistema. Del mismo modo, son actores colectivos con una cierta densidad organizacional que los une, aunque sin una especificación sobre su papel. Movilizados bajo un objetivo que puede involucrar la conservación o la transformación de la sociedad en su conjunto o una parte de ella (Garretón *et al*, 2011; Raschke, 1994).

Ahora bien, el gran descontento social en Chile para algunos ha sido inesperado, ya que a diferencia de los casos mencionados anteriormente, no se encuentra bajo un régimen autoritario ni tampoco se ha visto gravemente afectado por la crisis económica mundial como si lo ha estado Europa y Estados Unidos. En la misma línea, las cifras macroeconómicas del país son auspiciosas, su tasa de desempleo para el trimestre diciembre-febrero de 2012 no llegó al 6,5%, con una proyección del crecimiento económico de 4 a 5% y con una inflación

que no supera el 3,5% (Banco Central de Chile, 2012). No obstante, gran parte de los chilenos no percibe los beneficios del modelo. Y es que al dividir a la población de acuerdo a su ingreso per cápita en 10 grupos se revela una enorme desigualdad en el país. Así por ejemplo, observamos que mientras el 10% más rico vive con un ingreso promedio de más de 60 mil US dólares, superior al promedio de Estados Unidos, Singapur y Noruega; la gran mayoría, el 60 % de los chilenos, vive con ingresos promedio peores a los de Angola (Zahler, 2011). La inequidad en la distribución del ingreso se convierte de esta forma en uno de los principales desafíos país.

El malestar social es profundo y se manifiesta en la desconfianza ante el gobierno, los partidos políticos y las instituciones en general. En marzo de 2012 la aprobación de los chilenos respecto del desempeño del gobierno sólo alcanzó el 29%, mientras que el rechazo llegó al 64%, una de las cifras más bajas obtenidas por la actual administración, sólo superada en agosto de 2011, en plena crisis del conflicto estudiantil, cuando alcanzó al 68%¹. En tanto, la identificación con el conglomerado de centro-derecha (la Alianza) descendió a 24% y su desaprobación fue de un 63%. Pero tampoco escapa a las críticas la coalición opositora de centro-izquierda que durante 20 años estuvo en el poder (1990-2010), *La Concertación*, y que hoy afronta un escenario aún más adverso, obteniendo sólo un 21% de aprobación y un 68% de rechazo (Adimark, 2012).

En esta misma línea, la ciudadanía se muestra crítica con un modelo educativo que reproduce y perpetúa la desigualdad social. Lo que se confirma según los datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en el que Chile aparece como el país con más segregación socioeconómica y se refleja mayoritariamente en la secundaria, donde existe un 50% menos diversidad socioeconómica que en los países miembros de la organización. Asimismo, el país destaca por la notable participación privada en la financiación de la educación primaria, secundaria, pero por sobre todo universitaria, que alcanza un 84,5% del total (OCDE, 2011).

En este contexto, se produjeron en 2011 las marchas más significativas desde el retorno a la democracia² con más de 200 mil personas movilizadas en una jornada³. El movimiento estudiantil puso en tela

¹ El gobierno del Presidente Piñera, habría sufrido los efectos de la crisis en la zona sur de Chile. El movimiento de Aysén logró tanto apoyo como el estudiantil en el 2011. De hecho, un 82% dijo estar de acuerdo con las demandas presentadas por los dirigentes y habitantes de una de las regiones extremas del país y sólo un 11% estuvo en desacuerdo. Este apoyo fue incluso mayor en Santiago (85%) que en regiones (80%). Para mayor información sobre el conflicto en la región de Aysén véase: <http://www.emol.com/tag/1032/conflicto-en-aysen.html> (Consultado 6 de abril de 2012).

² La dictadura de Augusto Pinochet rigió desde 1973 hasta marzo de 1990, cuando fue sucedida por gobiernos democráticos electos de una coalición de partidos de centro-izquierda, La Concertación, que gobernó al país hasta 2010; cuando asumió una coalición de centro-derecha, La alianza, presidida por Sebastián Piñera.

³ En 2006, estudiantes secundarios realizaron importantes movilizaciones exigiendo mejor acceso y calidad de la educación. El movimiento fue denominado "revolución pingüina", debido a la vestimenta de los escolares, pero aunque derogaron la Ley Orgánica de Enseñanza (LOCE) impuesta en dictadura, los cambios no fueron de la envergadura necesaria para cambiar el modelo.

de juicio la estabilidad chilena y la calidad de sus procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Otro aspecto novedoso, ha sido el quiebre con la tradicional apatía y rechazo ante las protestas, pues las reivindicaciones obtuvieron un amplio respaldo de diversos sectores de la ciudadanía. En las siguientes páginas se aborda el efecto de las protestas estudiantiles en Chile; se analizan las características del modelo de educación chileno, enfatizando en sus críticas y falencias. Posteriormente se estudian las demandas de los estudiantes y la posición de los diversos actores involucrados, para finalizar discutiendo la relevancia de asumir un enfoque de derechos humanos en torno a la educación.

El modelo educativo en Chile: herencia del autoritarismo y preeminencia del mercado

“El movimiento estudiantil ha logrado instalar en la calle, con su lenguaje y sus acciones, lo que de modo más académico hemos venido diciendo desde las universidades públicas desde hace mucho tiempo, año tras año, en discursos oficiales, en seminarios, intervenciones, entrevistas, publicaciones, estudios y documentos: ningún país puede desarrollarse armoniosamente sin un sistema potente de universidades públicas”

(Víctor Pérez, Rector de la Universidad de Chile, 2011).

La ciudadanía se muestra crítica con un modelo educativo que reproduce y perpetúa la desigualdad social

La educación en Chile sufrió grandes transformaciones bajo la dictadura de Pinochet, que hizo suyos los principios de la economía de mercado, promovidos por un grupo de economistas chilenos graduados en Chicago, los *Chicago boys*. Estos llevaron adelante una reforma política-económica que, fundamentalmente, consistió en la privatización de las empresas públicas; la apertura al comercio exterior; el impulso de una reforma provisional que creó a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), invirtiendo el dinero de las futuras jubilaciones de los trabajadores; la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), que ofrecían planes de salud de acuerdo con los ingresos del cotizante y la reestructuración del sistema educativo, restringiendo el papel del Estado (Oyarzún, próxima publicación). Este modelo quedó plasmado en la Constitución de 1980, reflejando el autoritarismo político de la época, la preeminencia de la lógica del mercado y del individualismo (Garretón et al, 2011; Garretón, 2011).

En la década de los ochenta, las escuelas públicas pasaron a ser gestionadas por las municipalidades, las que debieron hacerse cargo de contratar a los profesores y directores, pese a que la mayoría de

ellas no contaban, ni cuentan, con expertos en el tema. Las escuelas municipales, fundamentalmente, han dado cobertura a los estudiantes más vulnerables, cerca del 60% de ellos proviene de los dos deciles de menores ingresos (OCDE, 2011). En tanto, los dueños de las escuelas privadas controlaron su política educacional, descentralización que a juicio de Levin (2011) no ayudaría a implementar una rigurosa regulación a la calidad educativa.

La reforma, también impulsó la creación de centros educativos privados subvencionados, provocando un éxodo de las clases medias desde los centros municipales, cuyas matrículas se redujeron de 63% en 1986 a sólo el 43% en 2008 (OCDE, 2011). En la actualidad, hay cerca de 11 mil establecimientos para menos de cuatro millones de estudiantes; los centros públicos acogen sólo a la mitad de esos estudiantes. El resto se encuentra distribuido entre colegios privados que reciben subsidios públicos y colegios completamente privados⁴. Asimismo, se introdujo un sistema de *vouchers*, mediante el cual las escuelas públicas reciben un subsidio directo por alumno al igual que las privadas subvencionadas. Este sistema, ha provocado dificultades al momento de socializar las buenas prácticas y estrategias exitosas, ya que los establecimientos compiten entre sí por atraer a nuevos estudiantes.

Y si bien un aspecto positivo es que la cobertura de la educación primaria es casi universal, por otro lado, se distingue un rendimiento desigual dependiendo del tipo de establecimiento. Según los datos entregados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA)⁵ de 15 años de edad en ciencias, lectura y matemáticas, los resultados son muy deficientes, incluso ajustándolos por el nivel socioeconómico, desvelando que la altísima segregación social profundiza la inequidad de los niños más desfavorecidos, en su mayoría matriculados en escuelas municipales (OCDE, 2011). El 7% de los estudiantes provenientes de las clases más acomodadas va a exclusivos y costosos colegios privados, mientras, el 52% correspondiente a la clase media asiste a escuelas privadas subsidiadas y el 41%, perteneciente a los grupos menos favorecidos, a las escuelas públicas municipales (Weinstein, 2011).

Por su parte, también se introdujeron cambios al sistema universitario. Por ejemplo, la Universidad de Chile, la más antigua del país y una de las de mayor prestigio, fue cercenada junto a la Universidad Técnica del Estado, a partir de lo cual, crearon nuevas universidades estatales de carácter regional. En la actualidad, son 25 las universi-

⁴ Esto significa que en promedio las escuelas tienen 375 estudiantes. En Estados Unidos, en cambio, las escuelas primarias en promedio tienen 470 estudiantes y las secundarias más de 700 (Levin, 2011).

⁵ El Programa OCDE de Evaluación de Estudiantes Internacionales es un estudio internacional que comenzó en el año 2000 con el fin de evaluar los sistemas de educación en todo el mundo; testeando las habilidades y conocimientos de los estudiantes de 15 años de edad en las economías de los países participantes de la organización. Para mayor información véase: <http://www.pisa.oecd.org/>

Uno de los desafíos actuales es lograr la inserción laboral de los universitarios una vez que obtienen el título, ya que la mitad van al desempleo o a empleos no cualificados

dades que forman el grupo de las universidades tradicionales agrupadas en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y que reciben recursos del Estado a través de asignaciones directas e indirectas⁶. Siguiendo con la misma lógica de mercado que en la educación elemental, el gobierno de la época, abrió la puerta a la creación de decenas de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, sin implementar un medio eficaz de regulación. Lo que ha significado que hoy se ofrezcan cuatro mil setecientas carreras, y de ellas, sólo setecientas estén acreditadas, mientras los interesados no cuentan con la información necesaria sobre su calidad (OCDE 2011; Weinstein 2011; Waissbluth 2011).

Uno de los principales problemas es que los estudiantes ni siquiera saben que existe la acreditación de carreras; tampoco conocen las tasas de deserción de la carrera que les interesa. Siete de cada diez estudiantes universitarios son la primera generación de sus familias en alcanzar ese nivel de educación, pero la mitad de ellos dejará sus estudios antes de titularse. Asimismo, uno de los desafíos actuales es lograr la inserción laboral de los universitarios una vez que obtienen el título, ya que “la mitad va al desempleo o a un empleo de pésima remuneración, por la mala formación que adquirieron, con lo cual terminarán pagando su elevada deuda en 20 o 30 años, si es que lo logran” (Waissbluth, 2011:37). Del mismo modo, los adolescentes de hogares de menos recursos no son capaces de ingresar a prestigiosas universidades porque su educación básica y secundaria no fue lo suficientemente buena para obtener un buen puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) (Weinstein, 2011).

La educación superior no está financiada por el Estado y son las familias las que deben asumir los gastos, pagando en promedio el 80% del valor total de la carrera, implicando un gran esfuerzo familiar. Y si bien, de acuerdo a la última estadística disponible (2008), Chile tiene tasas superiores al 50% de cobertura en la educación universitaria, presenta serias deficiencias en la calidad dependiendo de la universidad. De esto se deduce que la mayor competencia no necesariamente involucró un mejoramiento (Bruner 2011a). “Entre las casi cuatro mil universidades iberoamericanas, sólo 62 (menos de un 2%) se aproximan a la noción de una *research university* por el volumen de su producción científica. Un segundo grupo, de tamaño similar (69 universidades), está compuesto por universidades con investigación. Luego hay un tercer grupo, de 133 universidades (3,3% del total) que, con benevolencia, puede decirse integrado por universidades emergentes a la investigación; las que publican en promedio, durante un periodo de cinco años, entre 50 y 200 artícu-

⁶ En el 2012 el CRUCH está compuesto por un total de 25 universidades públicas y tradicionales; 16 de ellas son universidades de propiedad del Estado y 9 privadas, 6 de las cuales son de la Iglesia Católica. Para mayor información véase: www.consejodirectores.cl y www.universidadesestatales.cl

los anuales. En consecuencia, el 93% de nuestras 4 mil universidades debe calificarse como instituciones puramente docentes” (Bruner 2011a). En este contexto, se desencadenaron las masivas protestas estudiantiles convocadas por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), a partir de abril de 2011 y manteniéndose por varios meses consecutivos en diversas zonas del país⁷.

¿Las razones de la rebelión? Endeudamiento, hastío, acompañadas de exigencias de calidad, equidad, gratuidad y participación. Sin embargo, surge la pregunta del por qué ahora. Entre los argumentos, se sostiene que las actuales generaciones de estudiantes conocieron la promesa, ahora incumplida, de un mejor sistema educativo desde el retorno a la democracia. También es relevante recalcar que después de veinte años de gobiernos de centro-izquierda se instaló en el poder uno de centro-derecha, de corte gerencial y tecnocrático con pocas habilidades para tender puentes con la sociedad civil⁸. Rasgo que también se advierte en el accionar de su máximo líder, el presidente Sebastián Piñera que, en plena crisis, se refirió a la educación como un bien de consumo⁹ (Luna 2011; Garretón *et al* 2011).

Las demandas del movimiento estudiantil: calidad, participación, fin al lucro y gratuidad

“(...) no estamos dispuestos a seguir delegando nuestra vocación transformadora en los mismos políticos de ayer. Por lo tanto, creemos que hay que ampliar este movimiento (...) a todos quienes la injusticia, la inequidad, la discriminación que se vive en Chile no les gusta, (...) no estamos peleando solamente por la calidad de la educación en Chile sino más bien por el carácter de la democracia que tenemos en este país”

*(Gabriel Boric, Presidente Federación de Estudiantes
Universidad de Chile, 2011)*

Pese a la gran heterogeneidad del movimiento, lograron instalar en la agenda nacional sus reivindicaciones; las que se pueden agrupar en siete capítulos concernientes al financiamiento, lucro, acceso, calidad, democratización, administración y garantías. Los estudiantes solicitaron la eliminación de la banca privada en el financiamiento de la educación, incluyendo el crédito con aval del Estado, pero el

⁷ Organismo que agrupa a las federaciones de estudiantes de las universidades que integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, conocidas como tradicionales.

⁸ Por ejemplo, el actual Ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Moreno, master en business administration de la Universidad de Chicago, desde su cartera busca reforzar el perfil de Chile como *global trader*, entendiendo la política comercial como sinónimo de política exterior. En tanto, el ex Ministro de Educación, Joaquín Lavín, removido de su cargo en medio del conflicto estudiantil es un empresario del rubro educación. O el actual ministro de la cartera, Harald Beyer, licenciado y Doctor en Ciencias Económicas.

Una de las reivindicaciones fue la democratización del sistema educativo, para que se eliminen las dificultades legales que prohíben la organización y participación

gobierno sólo accedió a disminuir el costo del crédito y perfeccionar el sistema de becas. También exigieron garantizar los aportes basales a las Universidades del Consejo de Rectores, pero hasta ahora sólo han conseguido fondos y aportes basales contra cumplimiento de metas (web acuerdoeducacion, 2012; web reformaeducacional, 2012). Por su parte, los secundarios han propuesto que el gasto en educación llegue a un 7% del PIB. Con el fin de obtener nuevos recursos han planteado la estatización del cobre y una reforma tributaria, esta última propuesta estaría en sintonía con algunas de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) que ha sugerido a países con bajas cargas tributarias como Chile, aumentar los impuestos a las empresas (FMI, 2011)¹⁰.

Una de las demandas más importantes para los jóvenes es el fin de las ganancias en educación, pero el gobierno sólo se comprometió a fortalecer los controles a las instituciones que lucran con fondos públicos. Asimismo, los secundarios han planteado la desmunicipalización y estatización de la educación en general, dejando un margen menor a privados. En cuanto al acceso, se generó un acuerdo parcial, la administración Piñera se comprometió a mejorar el sistema de admisión. Aunque, los secundarios, exigen una reforma para fijar constitucionalmente el derecho a la educación por sobre la libertad de enseñanza.

Sobre el tema de la calidad, los estudiantes propusieron la creación de una red técnica estatal y una carrera docente, mientras que el gobierno ofreció el fortalecimiento de la oferta educativa de educación escolar técnico profesional y la modernización de la carrera docente. En tanto, se logró un acuerdo parcial relativo a garantizar que las instituciones educativas provean educación de calidad, ya que el gobierno se comprometió a mejorar la exigencia y rigurosidad de acreditación.

Otra de las reivindicaciones, es la referida a la democratización, entendida por los estudiantes como la voluntad de las autoridades de eliminar las dificultades legales que prohíben la organización y participación de los estamentos del sistema educativo, en este aspecto se logró acuerdo. Finalmente, ante la exigencia de garantías para promover los derechos educativos y lingüísticos de los pueblos originarios, ésta sólo fue recogida de manera parcial y se aceptó impulsar la interculturalidad. Del mismo modo, no se obtuvo la garantía constitucional del derecho a la educación, aunque se avanzó en una reforma constitucional que garantizaría la calidad de la educación pública.¹¹

⁹ Para mayor información véase: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/07/19/493428/presidente-pinera-afirma-que-la-educacion-es-un-bien-de-consumo.html> (Consultado el 22 de enero de 2012).

¹⁰ En el informe del FMI también se señala que se puede considerar aumentar los impuestos directos a las empresas para asemejarlos a los niveles internacionales y reducir las concesiones e incentivos tributarios.

¹¹ Ver www.acuerdoeducacion.cl; www.reformaeducacional.cl

El movimiento estudiantil ha manifestado la urgencia de cambiar el modelo educativo y político de Chile, de manera que recoja la visión de la mayoría de los ciudadanos y no sólo la de los grupos más poderosos del país. Recordemos que las demandas de los estudiantes, en agosto de 2011, llegaron a tener una aprobación del 89%, cifra que coincidió con la percepción de los chilenos de considerar la educación como el principal problema del país (CERC, 2011). En esta misma línea, lograron una amplia cobertura mediática nacional e internacional y diversos apoyos en el extranjero. Así por ejemplo, ante la cada vez mayor represión policial y en medio de las discusiones sobre la aplicación de la cuestionada Ley de Seguridad del Estado, organizaciones como La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), realizó una declaración de respaldo al movimiento estudiantil y de rechazo a su criminalización por parte del Estado chileno¹².

Del mismo modo, recibieron variadas expresiones de solidaridad de estudiantes y colectivos en Argentina, Colombia, París, entre otros. En este sentido, la participación de los líderes fue clave para dar a conocer el movimiento internacionalmente y generar presión. Así por ejemplo, una de sus principales figuras, la ex presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH) y actual Vicepresidenta, Camila Vallejo, fue reconocida como “Persona del Año 2011” por los lectores del diario británico *The Guardian*, sin contar los extensos reportajes en portada que aparecieron en influyentes diarios; como en el estadounidense *The New York Times*, el alemán *Die Zeit*, la revista francesa *Courrier* o el diario español *20 Minutos*.

Si bien se ha criticado lo difuso de sus reivindicaciones y la incapacidad para llegar a acuerdos, el movimiento estudiantil tiene a su favor haber desafiado al mundo político y sus figuras consagradas, sin retroceder en sus demandas, logrando una alta credibilidad y sintonía con una mayoría significativa de la opinión pública que desconfía de los partidos e instituciones. Supo canalizar el descontento y hastío ciudadano, repolitizando la sociedad desde los márgenes. Giorgio Jakson, ex presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Chile, critica la falta de sintonía del actual gobierno frente a las demandas estudiantiles, lo que “demuestra el fracaso de nuestro sistema político. Y esa enfermedad también se advierte en el congreso. Llamamos a los parlamentarios a que no se legisle a espaldas de la ciudadanía” (Jakson, 2011). En la misma línea, Vallejo (2012) sostuvo que no votaría por un nuevo gobierno de *La Concertación*, ya que en veinte años no fueron capaces de transformar un modelo de sociedad heredado de la dictadura.

¹² CLADE es una red regional de organizaciones de la sociedad civil que articula foros nacionales de educación en 15 países, redes regionales y organizaciones no gubernamentales internacionales.

Consideraciones finales: educación como derecho y acceso al desarrollo

“El pleno ejercicio del derecho a la educación exige que ésta sea de calidad y que asegure el desarrollo y aprendizaje de todos (...) Para lograr este objetivo, la educación debe guiarse por los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades e inclusión, valorando las diferencias, fundamento de sociedades más justas y democráticas”

(Web UNESCO, 2012).

“En el caso de Chile, ya en los inicios de nuestra vida independiente, en el proyecto constitucional de 1811 se consigna que los gobiernos deben cuidar la educación, bajo la idea de que los ciudadanos se hacen libres por el saber”

(Sánchez, 2011).

El movimiento estudiantil ha desafiado al mundo político y sus figuras consagradas, sin retroceder en sus demandas, logrando una alta credibilidad y sintonía con la mayoría de la opinión pública

La idea sobre los derechos humanos y las prácticas que lo acompañan, emerge vinculado al reconocimiento de los derechos civiles y políticos, siendo respaldados por un amplio consenso de la comunidad internacional¹³. En cambio, sobre la fundamentación e implementación de los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) ha existido mayor debate. Recordemos que la discusión se generó en un contexto de Guerra Fría y bipolaridad. Por un lado, los soviéticos y sus aliados otorgaron preeminencia a los derechos económicos; realizados éstos se implementarían gradualmente los otros. Por el otro lado, las democracias capitalistas aspiraban resguardar los derechos civiles y políticos, las demandas económicas y sociales se ejecutarían posteriormente (De Roux y Ramírez, 2004).

No fue sino hasta 1976 que entró en vigor el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), en el que los Estados Parte se comprometieron a adoptar todas las medidas necesarias, inclusive legislativas, para lograr la plena efectividad de los derechos identificados en el pacto (Mancisidor, 2011; De Roux y Ramírez, 2004). Actualmente, se ha reconocido igualdad en la naturaleza de los distintos derechos. Instancias especializadas como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1984, los Principios de Limburgo en 1985 o la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos en 1995 han señalado que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.

¹³ En 1948, en el marco de las Naciones Unidas, se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Instrumento internacional que ha obtenido un amplio reconocimiento en todo el mundo, llegado a convertirse en un principio ético moral, reconocida a través de tratados internacionales y en los ordenamientos jurídicos internos. No obstante, persisten las discusiones sobre su naturaleza, fundamentación y eficacia.

Concretamente, la idea del derecho a la educación fue recogida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), consagrándolo en una triple dimensión: a) en su gratuidad (al menos la instrucción elemental); b) en su finalidad, para lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana y el respeto a los derechos humanos y la diversidad; y c) en la libertad de elección, dando prioridad a que la familia escoja el tipo de educación que desea para sus hijos e hijas. Posteriormente, fue reafirmado mediante el PIDESC que realzó el sentido de dignidad que otorga la educación a la persona al capacitarla para participar en la sociedad. Por medio de la Convención de los Derechos del Niño (1989), ratificada casi universalmente, se vinculó la educación con el cuidado del medio ambiente y el desarrollo de la identidad¹⁴.

En tanto, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció cuatro parámetros para evaluar a los países en su grado de cumplimiento, considerando disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Particularmente, desde la Oficina Regional para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO (2007) identificaron cinco dimensiones vinculadas a la calidad de la educación: A) Relevancia, relacionada con su finalidad, contenido y con el grado en que satisface las aspiraciones e intereses del conjunto de la sociedad y no sólo de los grupos con mayor poder dentro de la misma. B) Pertinencia, que sea significativa para personas de distintos contextos sociales, intereses y culturas. C) Equidad, que genere igualdad de capacidades para actuar en la sociedad y apropiación del conocimiento, eliminando las desigualdades de origen. D) Eficacia y E) Eficiencia, atributos de la acción pública para garantizar las tres dimensiones anteriormente mencionadas.

Por otra parte, encontramos que el nexo entre educación y acceso al desarrollo, también se remonta a la Carta Universal de 1948, que con una visión vanguardista ya lo asociaba con los derechos humanos. Sin embargo, no sería hasta 1986, con la Declaración de la Asamblea General sobre el Derecho al Desarrollo, que se reconoce oficialmente este vínculo. Con este enfoque, se incorporó exigibilidad, ciudadanía, participación, equidad y rendición de cuentas (Mancisidor, 2011)¹⁵. En este sentido, abordar la educación en Chile desde los derechos humanos, podría impulsar un pacto social sobre un sistema hoy deslegitimado. Esta aproximación, no sólo pone un límite a la opresión y al autoritarismo, también es una orientación para aplicar en las políticas públicas y reconoce los derechos de reunión y expresión, evitando la criminalización de los manifestantes, ya que: “El principio de participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario” (Abramovich, 2006:45).

¹⁴ Ver www.unesco.org

¹⁵ Para mayor información véase: <http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm> y <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>

Pues si bien el Estado chileno durante las últimas décadas, mejoró el acceso logrando casi la universalidad, descuidó el derecho a una educación de calidad, plural y equitativa en todos los niveles. Simbólicamente, el movimiento estudiantil ha cuestionado los elementos fundadores de un modelo de desarrollo gestado en dictadura. Su fuerza residiría en que en el imaginario colectivo, la educación, es percibida como antídoto contra la desigualdad, sin embargo, esa misma inequidad y el alto endeudamiento de las familias, ha llevado a una progresiva frustración de expectativas derivando en la crisis actual (Luna, 2011).

La ciudadanía se politiza. Resurge el movimiento social en el país, no son sólo los estudiantes, también son las regiones y los indígenas, entre otros, exigiendo cambios, mayor participación, pero sobre todo una sociedad más justa. Finalmente, manifestar que el debate está lejos de haber concluido; sólo existe consenso en el diagnóstico, pero no en el por qué de los problemas. Del mismo modo, se evidencian tensiones entre ideologías opuestas al enfrentar la discusión sobre el papel del Estado y el fin del lucro en la educación. Y aunque el movimiento estudiantil aún tiene el desafío de lograr que el gobierno transija en sus ideas más férreas en favor del mercado, hasta ahora, los “indignados” chilenos, han demostrado capacidad de movilización, desafiando la apatía de la sociedad y al neoliberalismo hegemónico.

Referencias Bibliográficas

Boric, Gabriel (2011). “Tenemos vocación de poder: nuestra apuesta es nacional, no sólo universitaria”. *Radio Universidad de Chile*, 7 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/noticias/133054/> (Consultado el 18 de marzo de 2012).

Bruner, José Joaquín (2011). “El fenómeno más llamativo de la educación universitaria: masificación y universalización”. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/MT/jjbruner/archives/2011/11/el_fenomeno_mas.html (Consultado el 17 de diciembre de 2011).

CERC (2011). “Barómetro de la Política, agosto-septiembre de 2011”. Disponible en: http://www.cerc.cl/pdf/barometro_de_la_politica_agosto-septiembre2011.pdf (Consultado el 8 de marzo de 2012).

De Roux, Vicente y Juan Ramírez (editores) (2004). “Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia”. *CEPAL Serie Estudios y Perspectivas N° 2*. Oficina CEPAL Bogotá. Santiago: Naciones Unidas, pp. 1-47

FMI (2011). *Perspectivas económicas. Las Américas, vientos cambiantes, nuevos desafíos de política*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional

Garretón, Manuel Antonio (2011). “Movilizaciones y movimiento social en la democratización política chilena”. En *La sociedad española en la transición*, Rafael Quiroga-Chayrouze y Muñoz editor. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 107-119.

Garretón, Manuel Antonio *et al* (2011). *Movimiento social nuevas forma de hacer política y enclaves autoritarios. Los debates del consejo asesor para la educación del gobierno de Michelle Bachelet en Chile*. Disponible en: <http://www.revistapolis.cl/30/art05.htm> (Consultado el 1º de abril de 2012)

Jakson, Giorgio (2011). "Queremos que el mundo se entere del conflicto en Chile". Diario *El País*, 11 de octubre de 2011. Disponible en: http://elpais.com/diario/2011/10/11/internacional/1318284008_850215.html (Consultado el 12 de noviembre de 2012).

Larraín, Jorge (2001). *Identidad chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones

Luna, Juan Pablo (2011). "Chile 2011: protestas, partidos políticos y perspectivas de cambio", *Revista Argumentos*. Disponible en: http://www.revistargumentos.org.pe/chile_2011.html (Consultado el 2 de marzo de 2012).

Levin, Ben (2011). "Chile, Latin America, and inequality in education", *Global Voices* 93 (2): 74-75.

Mancisidor, Mikel (2011). "Los derechos económicos, sociales y culturales: una puesta al día". En *Balace de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional. Anuario Ceipaz 2010-2011*. Manuela Mesa coordinadora. Madrid: Icaria Editorial, pp. 105-127.

Nelsen, Aaron (2011). "After the miners' triumph: how Chile's president lost his mojo". *Times*. Disponible en: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2081210,00.html> (Consultado el 3 de septiembre de 2011).

OECD (2011). *Mejores Políticas para el desarrollo: perspectivas OCDE sobre Chile*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/47496842.pdf> (Consultado el 15 de enero de 2012).

OYARZÚN, Lorena. (Próxima publicación). "Opportunities and challenges for the international insertion of Chile: on trade policy and beyond".

OREALC/UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC). Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

Pérez, Víctor (2001). Discurso del Rector en la celebración del 169 aniversario de la Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.uchile.cl/noticias/76840/rector-realiza-reconocimiento-al-movimiento-estudiantil> (Consultado el 8 de enero de 2012).

Randall, Ian Anthony (2011). "In Chile, explaining massive protest entails remembering the past". *Dissent* (Fall 2011): 15-21.

Raschke, Joachim (1994). "Sobre el concepto de movimiento social". *Zona Abierta* 69. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/raschke.pdf> (consultado el 3 de febrero de 2012).

Sánchez, Ignacio (2011). *El Mercurio*, 21 de agosto de 2011. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2011/08/post_229.html (Consultado el 22 de diciembre de 2011).

The Economist (29 de octubre de 2011). "The fraught politics of the classroom". Disponible en: <http://www.economist.com/node/21534785> (Consultado el 3 de abril de 2012).

Vallejo, Camila (2012). "No voto por personas, voto por proyectos". *El mostrador*, 25 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/03/25/camila-vallejo-%E2%80%9Cno-voto-por-personas-yo-voto-por-proyectos%E2%80%9D/> (Consultado el 4 de abril de 2012).

Waissbluth, Mario (2011). "Manifestaciones estudiantiles en Chile". *Foreign Affairs Latinoamérica* 11(4): 32-39.

Weinstein, José (2011). "More equity in education: the Chilean students's public outcry". *Phi Delta Kappan* November 2011 93(3):76-77.

Zahler, Andrés (2011). "¿En qué país vivimos los chilenos?". <http://ciperchile.cl/2011/06/06/%C2%BFen-que-pais-vivimos-los-chilenos/> (Consultado el 4 de abril de 2012).

Sitios en Internet

mt.educarchile.cl

<http://movimientoestudianteschile.blogspot.com/>

<http://portal.unesco.org/>

<http://radio.uchile.cl>

www.acuerdoeducacion.cl

www.adimark.cl

www.bbc.co.uk

www.bcentral.cl

www.elmostrador.cl

www.emol.cl

www.elpais.com

www.pisa.oecd.org/

www.reformaeducacional.cl

Relación de autores y autoras



Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño. Es profesor titular de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad de Alicante. Autor de numerosos libros entre los que destacan: *El miedo a la paz. De la guerra de los Seis Días a la segunda Intifada* (2001); *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí* (coautor junto a Ferrán Izquierdo, 2007) y *Siria contemporánea* (2009) . Ha editado el *Informe sobre el conflicto de Palestina* (2003); *España y la cuestión palestina* (coautor junto a Isaías Barreñada, 2003) y *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente Medio y el Magreb* (coautor junto a Luciano Zaccara, 2009). Ha llevado a cabo la investigación 'Sociedad civil y contestación política en Oriente Medio: dinámicas internas y estrategias externas' dentro del proyecto I+D del MICINN (CSO2009-11729). Tiene un blog sobre historia, política y sociedad en Oriente Próximo: proximooriente.blogspot.com.

Ana Barrero Tiscar. Licenciada en Documentación y Máster en Investigación en Documentación. Actualmente realiza su Tesis Doctoral en la Universidad Carlos III de Madrid, sobre el uso ético de la información para la promoción de la cultura de paz. Es responsable de Comunicación, Información y Tecnología de la Fundación Cultura de Paz y miembro de su Consejo de Dirección. Documentalista personal del Presidente de la Fundación Cultura de Paz Federico Mayor Zaragoza. Es coordinadora de los Grupos de Trabajo de la Fundación Cultura de Paz “Ingreso de Ciudadanía y Objetivos de Desarrollo del Milenio” e “Información, Comunicación, Derechos Humanos y Cultura de Paz”. Miembro del Grupo de Trabajo Permanente “Bibliotecas y Cooperación al Desarrollo” de la Federación Española de Sociedades de Archivística, Biblioteconomía, Documentación y Museística (FESABID); del Equipo de Comunicación Estatal de la Campaña Mundial por la Educación; y de la Coalición Pro Acceso, sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública. En el último año ha participado en varios Encuentros sobre tecnologías para la paz y tecnologías para el empoderamiento ciudadano junto a blogueros/as y ciberactivistas de la Primavera Árabe.

Federico Mayor Zaragoza. Ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-82), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, 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. Sus obras ensayísticas más recientes son: *La fuerza de la palabra* (2005), *Un diálogo ibérico: en el marco europeo y mundial* (2006), *Alzaré mi voz*, (2007), *Voz de vida. Voz debida* (2007), *La gestión del agua más allá de los países* (2008), *Tiempo de acción* (2008), *En pie de paz* (2008) y *Donde no habite el miedo* (2011).

Rosa Meneses. Redactora de la sección de Internacional de *El Mundo* desde 1999, especializada en Oriente Próximo y el Magreb. Como enviada especial de este periódico ha informado sobre las revueltas en Libia y Túnez en 2011, y la Guerra del Líbano en el verano de 2006. A lo largo de los últimos doce años, ha cubierto diver-

sos acontecimientos en Argelia, Marruecos, Túnez, Libia, Egipto, Sudán, Yemen, Irak, el Líbano, los países del Golfo Pérsico y Turquía. En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo.

Es licenciada en Ciencias de la Información, rama Periodismo, y posgraduada en Información Internacional y Países del Sur por la Universidad Complutense de Madrid. Coautora de varios libros de política internacional, ha participado como ponente en los cursos “El Islam y Occidente” y “Terrorismo y Medios de Comunicación”, que organiza el Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid. Durante 2011 ha cubierto el conflicto de Libia en sus diferentes fases.

Manuela Mesa Peinado. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido la directora del CIP (2003-2007) y de la revista *Papeles cuestiones internacionales* y de la edición española de la revista “Alternativas Sur”. Miembro del panel de expertos del Global Peace Index. Es especialista en conflictos internacionales y educación para el desarrollo y la paz e interviene en conferencias y seminarios sobre el tema. Dirige el espacio educativo en internet TICAMBIA: www.ticambia.org. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, entre las últimas destacan: “The role of NGO and civil society in Peace and Reconciliation Proceses” en *Mapping Conflict Management: from prevention to reconciliation* (2007); “La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes”(2008). “Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la construcción de la paz: de las palabras a la acción”(2008). *1325 mujeres tejiendo la paz* (2010)“Medir la paz y el desarrollo: nuevas miradas” (2011), Anuario CEIPAZ 2010-2011; “Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario” (2010), *Las mujeres cuentan* (2011).

Lorena Oyarzún Serrano. Es Profesora Asistente del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona (2011). Magíster en Relaciones Internacionales y Derecho Público Internacional Universidad Autónoma de Barcelona (2005), Periodista de la Universidad de Chile (2000) y Licenciada en Comunicación Social de la Universidad de Chile (1998). Actualmente es Vicepresidenta de la European Community Studies Association (ECSA-Chile) (2012-2014). Sus principales áreas de investigación tienen relación con teoría de relaciones internacionales, organizaciones internacionales, comercio internacional, globalización y regionalismo en América Latina y Unión Europea. Ha publicado diversos artículos sobre regionalismo e integración regional en libros y revistas especializadas sobre la materia.

Alberto Piris. General del Ejército español en la reserva. Ha sido analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) desde 1984 hasta diciembre de 2006. Comenzó la carrera militar en 1954, especializándose en misiles antiaéreos. De 1981 a 1984 ejerció como agregado Militar, Naval, Aéreo y de Defensa a las embajadas de España en Bruselas, La Haya y Luxemburgo. Participó en las negociaciones preliminares para el ingreso de España en la Alianza Atlántica. Ascendió a General de Brigada en 1988. En 1989 pasó a la situación de reserva activa a petición propia para dedicarse, entre otras cosas, a los estudios de investigación sobre la paz. En 2001 recibió el Memorial Joan XXIII por la Paz. Es colaborador asiduo en la prensa nacional desde 1977 sobre materias relacionadas con asuntos internacionales, seguridad y defensa. Es autor de numerosas publicaciones en libros y revistas, entre las que destacamos: "Los dilemas de la participación española en Afganistán", Anuario CEIPAZ 2008-2009, "Apuntes para una guerra asimétrica", Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2007-2008, "La creciente militarización de la política: ejércitos guerreros y ejércitos de socorro", en *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006*, "El vuelco más radical de la política exterior española", en *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*.

Colaborador de CEIPAZ en la sección Tribuna Abierta y columnista del periódico digital *La República*.

Francisco Rojas Aravena. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht y especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Desde 2004 es el Secretario General de la FLACSO. Fue Director de FLACSO-Chile de 1996 a 2004. Coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Co-director del Programa Paz y Seguridad en las Américas. Ha impartido cursos sobre negociación y resolución de conflictos en diversos países de América Latina, el Caribe y Europa. Es autor o editor de más de 80 libros, ha contribuido con capítulos en más de 100 libros y ha publicado más de 130 artículos en revistas y publicaciones especializadas en América Latina, Asia, Estados Unidos y Europa. Entre sus más recientes libros se encuentran: *La Década Latinoamericana: Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos. VII Informe del Secretario General de FLACSO* (www.flacso.org); *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (editor) (www.editorialteseo.com); e *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo. Aportes a la XXI Cumbre Iberoamericana* (coordinador) (www.flacso.org). En Google aparecen registros en 439 entradas en 44 páginas web. Participa en la Junta Directiva de *Foreign Affairs en Español*, México y *Pensamiento Iberoamericano*, España; también del Comité Editorial de la *Revista Ciencia Política* de la Universidad Nacional de Colombia.

Xulio Ríos. Director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org) Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología, sus obras más recientes son: *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. Es asesor de Casa Asia (www.casasia.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

Jose Antonio Sanahuja Perales. Profesor 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. 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). Ha publicado un amplio número de libros y estudios, entre los que destacan: *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (2012); *La construcción de una región: UNASUR y la integración de América del Sur* (2010); *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro* (2010); *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (2006); *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española* (2002); *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, (2001); *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio* (2001); *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos* (1999).

Andrés Serbin. Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas, actualmente Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Presidente de la *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP) y miembro de la directiva del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) y Consejero del Consejo Argentino de Relaciones internacionales (CARI). Ha sido Asesor Especial de

Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y asesor, en varias ocasiones, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. Asimismo, ha sido profesor e investigador invitado en diversas universidades de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, donde asumió la Cátedra Simón Bolívar en Sorbonne III; y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha publicado numerosos artículos especializados en español, inglés, portugués y francés, y es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español y en inglés. Desde 1997, dirige la revista trilingüe de ciencias sociales *Pensamiento Propio*. Sus más reciente publicaciones como autor y compilador son: *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: Icaria-CRIES-GPPAC, 2011, y como autor *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2011.