

# El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder

*Anuario 2011-2012*



cei*pa*z

centro de educación e investigación para la *pa*z

*Manuela Mesa (coord.)*

Ignacio Álvarez-Ossorio ■ Jean Paul Marthoz ■ Federico Mayor  
Zaragoza ■ Carmen Magallón ■ Rosa Meneses ■ Manuela  
Mesa ■ Alberto Piris ■ Andrés Serbin ■ Xulio Ríos

Manuela Mesa (coord.)

# **El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder**

*Anuario 2011-2012*

*baiz*



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.

El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder. Anuario 2011-2012

Manuela Mesa (Coord.) Ignacio Álvarez-Ossorio, Jean Paul Marthoz, Federico Mayor Zaragoza, Carmen Magallón, Rosa Meneses, Manuela Mesa, Alberto Piris, Andrés Serbin, Xulio Ríos

© Manuela Mesa (Coord.) Ignacio Álvarez-Ossorio, Jean Paul Marthoz, Federico Mayor Zaragoza, Carmen Magallón, Rosa Meneses, Manuela Mesa, Alberto Piris, 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: Elena Couceiro  
Diseño: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico  
Primera edición: junio 2011  
ISSN: 2174-3665  
Depósito legal: M-25474-2011

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

---



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

Para más información: [www.ceipaz.org](http://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.

Más información en : [www.fund-culturadepaz.org](http://www.fund-culturadepaz.org)



## Sumario

Introducción: el mundo a la deriva <i>Manuela Mesa</i> .....	9
---	---

### Tendencias internacionales

<i>A la búsqueda de alternativas ante la crisis mundial</i> <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	13
<i>Medir la paz y el desarrollo: nuevas miradas sobre la realidad</i> <i>Manuela Mesa</i> .....	25
<i>Informar en tiempos de Wikileaks</i> <i>Jean Paul Marthoz</i> .....	45
<i>Guerras y ejércitos en el siglo XXI</i> <i>Alberto Piris</i> .....	63
<i>De la inercia a la propuesta de una Convención sobre Armas Nucleares para su prohibición total</i> <i>Carmen Magallón</i> .....	77

### Perspectivas regionales

<i>El conflicto del Sáhara Occidental. Intifada en los territorios ocupados</i> <i>Rosa Meneses</i> .....	93
<i>Las revoluciones árabes: hacia un cambio de paradigma</i> <i>Ignacio Álvarez-Ossorio</i> .....	105
<i>Balance y expectativas sobre los derechos humanos en China</i> <i>Xulio Ríos</i> .....	121
<i>Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos</i> <i>Andrés Serbin</i> .....	137
Relación de autores y autoras .....	179



# Introducción: el mundo a la deriva

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



El inicio de esta nueva década ha estado marcado por una crisis financiera y económica que se gestó a finales de 2007, con las hipotecas basura y la desregulación financiera, que el neoliberalismo impulsó desde hace años y que se profundizó con la administración Bush y cuyos efectos se han manifestado con fuerza durante el 2011.

El rescate de la banca y el saneamiento de las finanzas públicas se ha hecho a partir de recortes sociales, que han creado una situación sin precedentes, al poner en peligro muchos logros sociales que costó años alcanzar, como las pensiones, el acceso universal a la salud y la educación, entendida como derechos. La democracia ha sido puesta en jaque, por la incapacidad de los gobiernos democráticamente elegidos para hacer frente a este poder financiero, integrado por agencias de calificación y banqueros que se han enriquecido sin límites y que no han sido juzgados, ni condenados por los fraudes que han cometido. Las recetas que se han aplicado para abordar esta crisis, no ha supuesto un mayor control del sector financiero, ni una penalización por los desfalcos cometidos. Los gobiernos se encuentran atrapados en el poder de estas redes financieras, cuyas acciones están perjudicando a miles de personas en todo el planeta. Han sido los ciudadanos los que han pagado por los errores que este sector ha cometido, con la pérdida del empleo, de sus casas y de sus derechos. Y las tímidas medidas que se han adoptado son insuficientes.

El proyecto europeo se ha mostrado incapaz de buscar una salida propia y diferenciada a esta crisis y ha promovido la reducción del déficit público a costa del recorte de los derechos sociales y laborales. Además, como han mostrado los cables de Wikileaks, los gobiernos europeos han sido cómplices de una lucha contra el terrorismo que asumía la utilización de la tortura como táctica legítima, participando por ejemplo, en los vuelos secretos de la CIA. Y en estos momentos, la Unión Europea mantiene una política migratoria que está muy lejos de los valores que el proyecto europeo dice promover. Como explica el periodista Jean Paul Marthoz en su artículo sobre Wikileaks, el poder de Internet y las redes sociales ha ido en aumento, dejando en un lugar secundario a los medios periodísticos tradicionales, ligados a grupos de poder y con escaso interés en difundir información relevante para la ciudadanía.

De esta crisis, el capitalismo, lejos de refundarse ha salido fortalecido, porque ha colocado los intereses de unos pocos por encima de los valores y de los principios en los que se sustenta la democracia y la ciudadanía. El poder de los mercados ha impuesto su ley y ha convertido a los políticos en títeres que funcionan según los intereses de los bancos. Esta situación ha dejado un mundo a la deriva, en el que los valores de la democracia, de la justicia, o de los derechos humanos son cada vez menos relevantes frente al poder, la codicia, el uso de la tortura y otras violaciones de los derechos humanos. La búsqueda de alternativas ante la crisis mundial es una tarea esencial, como plantea Federico Mayor Zaragoza en su artículo para este anuario. Para ello, será necesario un mayor protagonismo de unas Naciones Unidas refundadas, que puedan jugar un papel más relevante en los problemas globales que nos afectan.

La cuestión nuclear y en particular las armas nucleares son uno de los problemas globales que enfrentamos. Como plantea la directora de la Fundación SIP, Carmen Magallón, la aprobación de una convención para la prohibición total de las armas nucleares es una tarea urgente. Por otro lado, en el actual contexto de crisis mundial, la revisión de los gastos militares y el papel de los ejércitos en el siglo XXI plantea muchos dilemas e interrogantes. Alberto Piris, general de artillería en la reserva, aborda en este anuario cuestiones como las guerras asimétricas, la guerra en el ciberespacio, los ejércitos en las operaciones de ayuda humanitaria y el regreso de los mercenarios. En el plano mundial, frente a unos Estados Unidos en declive, profundamente endeudado, emerge una China cada vez más poderosa, que ha combinado el crecimiento económico con un régimen dictatorial que viola los derechos humanos de manera sistemática. En esta edición del anuario, Xulio Ríos, director del IGADI hace un balance sobre la situación de los derechos humanos y sobre las expectativas de cambio en ese país.

Afortunadamente, la primavera árabe ha sorprendido al mundo, trayendo aires nuevos en una región acosada por la pobreza y la violencia. Este movimiento cargado de esperanza y de deseos de transformación democrática, se ha caracterizado por ser no violento y ha roto los mitos y los estereotipos sobre las poblaciones del Magreb que llevaban años atrapadas entre sus gobiernos dictatoriales y los grupos extremistas religiosos. Como explica el profesor de Estudios Árabes de la Universidad de Alicante, Ignacio Álvarez Osorio, esta situación plantea un cambio de paradigma sobre el principio de que Islam y democracia son irreconciliables. La gran mayoría de los regímenes árabes, como consecuencia de los levantamientos en Egipto y Túnez, se han visto obligados a ofrecer reformas reales en el plano económico y político. Hacia donde van estas revoluciones es todavía una incógnita, pero una mayor implicación de la comunidad internacional para apoyar estos procesos es una tarea necesaria.

Esta situación de cambio contrasta con el conflicto en el Sahara Occidental, en el que se ha registrado un estallido contestario en este último año que ha sido reprimido con brutalidad. La única vía de avance posible que se presenta en este conflicto olvidado es una revisión del mandato de Naciones Unidas (Minurso) que en 2011 cumplirá 20 años. España sigue teniendo una responsabilidad plena a la hora de llevar a buen término la autodeterminación del Sáhara Occidental. La Unión Africana debería tomar también un papel más activo en este conflicto. En definitiva, como plantea la periodista Rosa Meneses en su artículo para este anuario, el Sahara Occidental tiene que encontrar una solución justa, que evite un deterioro aún mayor de la situación.

Por último, en el apartado de América Latina, Andrés Serbin, presidente de CRIES aborda la evolución del principio de soberanía nacional en el contexto latinoamericano y de su integración regional. Desde los años noventa en la región han llegado al poder Gobiernos progresistas que han cuestionado las reformas neoliberales y además han reafirmado la soberanía nacional en su concepción tradicional, a partir del desarrollo de diversas formas de nacionalismo y del rechazo a la influencia hegemónica de actores extrarregionales, particularmente de Estados Unidos.

Para que este mundo a la deriva, encuentre un camino, el papel de las sociedades en su lucha por una democracia real y participativa será clave.

# A la búsqueda de alternativas ante la crisis mundial

*Federico Mayor Zaragoza*

*Presidente de la Fundación Cultura de Paz*



*“El siglo XXI será, por fin, el siglo de la gente”.*

## **Es imposible continuar como hasta ahora**

La sustitución del Sistema de las Naciones Unidas y las grandes instituciones internacionales por grupos plutocráticos (G-7, G-8, G-20) y de los principios universales por las leyes del mercado ha conducido, como era de esperar, a una crisis múltiple, que requiere reacciones inmediatas antes de que puedan alcanzarse límites de irreversibilidad: crisis alimenticia, crisis climática, crisis social y crisis financiera.

El neoliberalismo ha concentrado en muy pocas manos, “gran dominio”, el poder militar, el poder energético, el poder económico y el poder mediático. Son ahora los mercados —“rescatados” indebidamente, en muy buena medida— los que acosan al poder político, haciendo progresivamente más vulnerables las democracias.

#### *Nos hallamos ante un nuevo escenario*

Si bien la decisión política sigue hallándose mayoritariamente en manos masculinas, por primera vez en la historia el porcentaje de mujeres en la toma de decisión ha aumentado, la equidad de género avanza y la sociedad civil empieza a ser consciente de su poder, vislumbrándose la rápida transición de súbditos a ciudadanos, lo que permitiría que en estos primeros años de siglo y de milenio tuvieran lugar transformaciones impensables hasta ahora.

#### *Papel crucial de la comunicación*

La comunicación se ha ampliado a escala mundial y, a pesar del poder mediático que proporciona gran número de informaciones sesgadas y partidistas, existen todavía medios audiovisuales y de prensa que admiten noticias fidedignas e independientes. Es de destacar la aparición en el mundo árabe de *Al Jazeera*, que ha permitido una divulgación e interlocución en otras culturas y países que estaban aislados hasta hace poco tiempo.

Pero, a este respecto, lo más trascendente —hasta el punto de que en muy poco tiempo permitirá no sólo una época de cambios sino un cambio de época— es el “nuevo comienzo” al que nos exhorta la *Carta de la Tierra*, gracias al ciberespacio, a las nuevas tecnología de la comunicación que permiten una participación no presencial que tendrá un impacto extraordinario en la configuración del otro mundo posible que la humanidad anhela y merece.

*Son ahora los  
mercados  
–“rescatados”  
indebidamente–  
los que acosan al  
poder político,  
haciendo  
progresivamente  
más vulnerables  
las democracias*

#### **Grandes retos presentes**

- Intentos de gobernación mundial por los “grupos G” (Carrillo, 2010).
- Economía basada en la codicia, la especulación y deslocalización productiva. El resultado del neoliberalismo, en el que el mercado ha sustituido a los valores, ha sido catastrófico para el conjunto de la humanidad: las asimetrías sociales se han incrementado; las multinacionales no sólo han recibido poder económico de los

Estados-nación sino, lo que es muy grave, también responsabilidades políticas; y la carencia de mecanismos reguladores y punitivos en caso de trasgresión a escala supranacional permite siniestros tráficos de armas, drogas, personas, patentes, capitales... La existencia de paraísos fiscales constituye, asimismo, uno de los mayores desafíos para la “normalización” que se requiere a escala planetaria.

- Inmensos gastos militares (4.000 millones de dólares al día) con el agravante de que, en gran medida, se trata de artificios bélicos propios de enfrentamientos pretéritos, sin ninguna aplicación en las actuales modalidades de los conflictos.
- Explotación en lugar de cooperación internacional, realizada con frecuencia a través de grandes consorcios que desdibujan las responsabilidades políticas de los Estados e infligen heridas muy difíciles de restañar en la convivencia a escala internacional.
- Insoportables desgarros sociales. Sólo el 17% de la humanidad vive en el “barrio próspero” de la Tierra, distribuyéndose los demás en un gradiente progresivamente menesteroso, con más de 1.000 millones de seres humanos que viven en condiciones situadas por debajo del umbral de la pobreza. A este respecto, no cabe duda de que la seguridad alimentaria (Mayor, 2008a) requiere una atención particular.
- Lento funcionamiento de los correspondientes tribunales y mecanismos e instituciones jurídicas para hacer cumplir el Derecho Internacional, de tal modo que son muy numerosos los delincuentes y transgresores que actúan en la mayor impunidad.

La mayoría de estos retos se han incrementado o generado a partir de 1989, año en el que, al término de la Guerra Fría, las expectativas de entendimiento a escala mundial, a través sobre todo de acciones coordinadas por un Sistema de Naciones Unidas debidamente dotado de los medios personales, técnicos y financieros requeridos, hubieran podido responder a las esperanzas que el desmoronamiento de la Unión Soviética, sin una sola gota de sangre, la eliminación del *apartheid* racial en Sudáfrica y la feliz culminación de diversos procesos de paz (El Salvador, Mozambique, Guatemala...) habían procurado.

Sin embargo, la “globalización” neoliberal condujo, en dos décadas, a una situación de crisis múltiples (social, económica, alimentaria, medioambiental, democrática, ética...) en las que hoy estamos inmersos, si bien, por primera vez en la historia, disponemos de procedimientos de movilización social, de implicación de los ciudadanos en la gobernación local y mundial, que permiten asegurar que esta-

mos viviendo momentos fascinantes porque los cambios radicales son posibles.

## Posibles soluciones

“Para enfrentar los grandes desafíos es preciso superar los límites de lo posible”.

(Dilma Rousseff, Brasilia, 1 de enero de 2011).

Las posibles soluciones —que pueden permitir que muchos imposibles hoy sean realidades mañana— deben basarse ineludiblemente en la igual dignidad de todos los seres humanos y en la justicia social. Situar los valores éticos y democráticos en el centro de la actividad privada y pública, de tal modo que sea la justicia social y no el mercado la que dirija la economía a todos los niveles permitirá en pocos años enderezar los torcidos recorridos actuales.

*La transición desde la plutocracia actual a la “democracia” de la ONU proporcionaría el gran marco de gobernación que el mundo precisa*

La “refundación” de las Naciones Unidas constituye uno de los más importantes y apremiantes caminos de rectificación para dotar a la humanidad de los sistemas de orientación, de coordinación y de justicia que requiere. La transición desde la plutocracia actual a la “democracia” que las Naciones Unidas representan, incluyendo, desde luego, en su ámbito al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial para la Reconstrucción y el Desarrollo así como la Organización Mundial del Comercio —situada a primeros de la década de los noventa del siglo pasado deliberadamente fuera de las instituciones del Sistema— proporcionaría, junto a una Asamblea General con representación de Estados pero también de instituciones internacionales y de la sociedad civil, el gran marco de gobernación y de referencia internacional que el mundo precisa. Este marco multilateral debe procurarse rápidamente, si es necesario a través de una gran movilización ciudadana, para que cese el poder indebidamente atribuido a los veinte, ocho, siete, seis... dos... “países más ricos” de la Tierra. El mundo diverso necesita de forma urgente un sistema de gobernación plural, al que deberían atribuirse sin demora los recursos de toda índole necesarios (Soares, 2008).

Es muy cierto que los Grupos G no pueden suplir el necesario sistema de gobernación, pues, además, carecen del andamiaje institucional que les permitiría poner en práctica las decisiones adoptadas (Mayor, 2009a, 2010b, 2010c, 2010d, 2011a, 2011b).

Con todas las ponderaciones de voto oportunas, pero sin veto, funcionarían los siguientes Consejos: el Consejo de Seguridad, el Consejo Socio-económico, el Consejo Medioambiental.

Junto a los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) se favorecerían las asociaciones regionales: además de los Estados Unidos (con Canadá) y la Unión Europea, en pocos años se consolidarían UNASUR en América Latina, la Organización de la Unión Africana, asociaciones de Asia Central y del Sureste..., de tal modo que la gobernación mundial fuera más fácil y permitiera la rápida formación de grandes alianzas en los distintos aspectos señalados, para evitar agresiones en toda la medida de lo posible.

La capacidad de anticipación que debe expresarse particularmente en sistemas de esta naturaleza permitiría, asimismo, adoptar medidas preventivas y de reducción de impacto de fenómenos naturales.

También debería procurarse el funcionamiento eficiente de la Corte Internacional de Justicia y de todas las instituciones jurídicas coadyuvantes para asegurar el cabal cumplimiento del Derecho Internacional.

A este respecto, es de destacar la existencia de documentos-guía esenciales, que Naciones Unidas ha ido emitiendo durante años y cuya puesta en práctica resolvería muchos de los problemas planteados.

Además de los documentos “clásicos” (Carta de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Agenda 21, Compromisos para el Desarrollo Social, Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz...) quiero hacer hincapié en algunos recientes que podrían liberarnos de las últimas “trampas” de la globalización neoliberal como son la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y la Declaración de Cancún (sobre la crisis financiera internacional, comercio, energía, ciencia y tecnología, programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, solidaridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos, migración, género, desarrollo sostenible, cambio climático, desastres naturales, derechos humanos, problema mundial de las drogas, terrorismo...) (Declaración de Cancún, 2011). Como puede verse, en la Declaración de Cancún se abordan prácticamente todos los grandes desafíos de nuestra época... Lo que sucede es que todavía son los mercados los que marcan las pautas de comportamiento a los políticos. Pero, como ya he indicado, esta situación, sin lugar a dudas, no durará mucho tiempo.

En relación a España, acaba de publicarse un excelente informe titulado *Cambio global España 2020/2050. Energía, Economía y Sociedad* (Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental y CONAMA, 2011).

Resumo a continuación algunas de las medidas que deberían adoptarse por los ya mencionados Consejos del nuevo “Sistema” de las Naciones Unidas:

*El desarme  
“razonable” es  
imprescindible  
para luchar  
contra la pobreza  
y favorecer el  
acceso a la  
educación para  
todos*

### ■ **Consejo de Seguridad**

- *Desarme nuclear.* Proseguir las decisiones de reducción progresiva acordadas recientemente (septiembre de 2009) en una Reunión Extraordinaria del Consejo de Seguridad presidida por el presidente de Estados Unidos Barack Obama.
- *Nuevas estrategias. Nuevas armas.* “El coloso” bélico-industrial debe adecuarse a las necesidades reales de la seguridad planetaria, dejando de producir y de imponer a los “aliados” material bélico propio de enfrentamientos pasados. El desarme “razonable” es imprescindible para luchar contra la pobreza y favorecer el acceso a la educación para todos (UNESCO, 2011) .
- *Coordinación para reducir el impacto de las catástrofes naturales y provocadas.* Es tan incomprensible como inaceptable que países muy poderosos armados hasta los dientes resulten, cuando llega el momento, hallarse totalmente inermes ante catástrofes naturales, incluidas las recurrentes. Existen ya las medidas apropiadas, estudiadas detenidamente para los distintos tipos de desastres (terremotos, inundaciones, incendios, volcanes...) (Mayor, 2008c).
- *Capacidad de arbitraje y resolución de conflictos.* En su caso, la ONU tendrá la dotación de *casco azul* y de tecnología proporcional a los conflictos que no hayan podido prevenirse. Tendrá también capacidad resolutoria frente a regímenes autoritarios, como China, y en situaciones de predominio inadmisibles, como el de Israel sobre Palestina.
- *Amplias facultades sobre el ordenamiento jurídico que conculque los derechos humanos* (pena de muerte, por ejemplo).
- *Convivencia pacífica.* Las fuerzas de seguridad deberán velar para que se cumplan las leyes, reduciéndose progresivamente las costosísimas instalaciones bélicas, que han representado hasta ahora buena parte del gasto interior, junto a los ejércitos, con el obligado sometimiento de los ciudadanos a los designios del poder. La transición desde una cultura de violencia y guerra a una cultura de diálogo y paz no sólo produciría grandes beneficios en el bienestar y calidad de vida sino también aumentaría la autoestima de la ciudadanía y rebajaría uno de los mayores e ineficientes capítulos de las economías nacionales. Por ello es especialmente importante poner en marcha con la mayor celeridad una auténtica política de alianzas, de encuentros, de conversaciones que incrementen la transparencia en las relaciones internacionales, que en estos momentos, como es desgraciadamente bien patente, se motivan exclusivamente por el dinero, mirando distraídamente hacia otra parte en lo que se refiere a otras cuestiones.

“Es importante para todos nosotros... estar seguros de que nos hablamos unos a otros para estimularnos en lugar de herirnos”, ha declarado en un excelente discurso reciente el presidente Obama, en Tucson, Arizona. Al igual que hizo en El Cairo en el mes de junio del año 2009, al tender la mano al islam en lugar de declararlo “eje del mal” como había hecho su antecesor George Bush, el presidente de los Estados Unidos está intentando, tanto a escala nacional como internacional, este auténtico “cambio de cultura”, que tanto impacto y significación tendría en el legado que debemos a las generaciones venideras.

■ **Consejo Socio-económico para procurar en todo el mundo:**

- *Regulación monetaria*, financiera y comercial, especialmente a través de las instituciones correspondientes (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio) debidamente “remodeladas”.
- Inmediata eliminación de los *paraísos fiscales*.
- Estricta supervisión de *tráficos supranacionales* y, en particular, del de las drogas que, como el tabaco y el alcohol, estarían disponibles, a coste moderado, ya que se ha comprobado el nulo efecto disuasorio de un precio elevado, que redundaría en mafias y narcoterrorismo, llegando a situaciones tan graves como las que hoy vive México, especialmente porque los grandes consumidores (como los Estados Unidos) se empeñan en reducir la oferta (exterior) en lugar de la demanda (interior).
- Capacidad prospectiva y de acción inmediata para *la corrección de la especulación y deslocalización productiva* (Araujo y Cardenal, 2011), con beneficios que ocultan precarias condiciones vitales y laborales. “Los mercados financieros han demostrado su miopía”, ha escrito el Premio Nobel Joseph Stiglitz (2011). “Sólo cambios políticos podrán volver a colocar a Europa y a Estados Unidos en la senda del crecimiento”. Con esta capacidad a escala mundial podrá prevenirse no sólo el acoso de los mercados a la gobernación política sino la aparición de nuevas “burbujas”, como la de tecnología de la comunicación en 1993 y la inmobiliaria en 2008, al tiempo que se evitan fraudes fiscales (De la Dehesa, 2010).
- *Captación de fondos mediante tasas procedentes de transacciones electrónicas* (UBUNTU, 2010), destinados especialmente a la lucha contra la pobreza (Fundación Cultura de Paz, 2006) y a grandes objetivos sociales. También hay que aprovechar los devengos procedentes de la propiedad intelectual en obras de “dominio público” (UNESCO, 2008) .

*Contener el cambio climático y asegurar el porvenir ecológico debe ser una responsabilidad y un compromiso cotidiano personal de todos*

- *Aplicación de la “renta básica”*, en las modalidades que sean adecuadas para los segmentos más vulnerables de la población (Fundación Cultura de Paz, 2008)
- Reorientar las directrices económicas a escala mundial en virtud de un nuevo consenso general (como podría ser *el Consenso de Barcelona*) (Nova y Fundación Cultura de Paz, 2011) e inspirarse en prácticas recientes que merecen ser bien estudiadas, como la “Economía Azul Sostenible” expresada en GNH (Gross National Happiness) que se ha venido siguiendo en Buthan (Pauli, 2010).
- *Economía basada en el desarrollo global sostenible* para asegurar las condiciones mínimas de una razonable calidad de vida a todos los ciudadanos. En particular: la nutrición, el agua y la educación.
  - *Nutrición* (Mayor, 2009): agricultura, acuicultura y biotecnología
  - *Agua* (Mayor, 2008): embalse, conducción, gestión y producción adecuada por desalinización, especialmente con energía termosolar.
  - *Salud*: acceso a los servicios técnicos, clínicos y terapéuticos oportunos. El decrecimiento demográfico se ha compensado con una mayor longevidad, lo que aumenta los tratamientos crónicos y las enfermedades neurodegenerativas. El fomento de las medidas preventivas, especialmente cuando se trata de enfermedades potencialmente irreversibles, como el deterioro mental en el caso de alteraciones genéticas o adquiridas, constituye, sin lugar a dudas, la mayor victoria tanto en términos médicos como sociales y económicos.
  - *Educación*: Acceso de todos los ciudadanos a una educación que les permita el pleno uso de sus facultades distintivas (pensar, imaginar, inventar, crear) actuando en virtud de sus propias reflexiones, sin hallarse sometidos al dictado de nadie.

#### ■ **Consejo medioambiental:**

Este Consejo coordinaría y supervisaría el cumplimiento de las pautas para el adecuado mantenimiento de las condiciones de habitabilidad del planeta, orientándose en documentos tan importantes como la Carta de la Tierra (2000). A este respecto Leonardo Boff ha escrito sobre la “salvaguarda de la Casa Común” (2011). Contener el cambio climático y asegurar el porvenir ecológico nos afecta a todos como una responsabilidad y compromiso cotidiano personal. Deberían abordarse, en sucinto resumen, las siguientes cuestiones:

- *Energías sostenibles* (Mayor, 2011b): el consumo de petróleo y otros carburantes fósiles que producen anhídrido carbónico y otros gases de efecto invernadero es el causante, en buena medida, del cambio climático y de la degradación del medio ambiente.

La voracidad de los mercaderes del petróleo se ha puesto de manifiesto porque durante muchos años han estado intentando ocultar la realidad del impacto negativo de su utilización como fuente prácticamente exclusiva de energía (*Newsweek*, 2007) En la presente crisis, han sido los precios del petróleo los que más han influido en la debacle financiera, volviendo en la actualidad a afectar de manera muy grave la débil recuperación económica que se estaba iniciando. Es imperativo que en pocos años se consiga disponer de energías renovables para el 40 - 45% del consumo, especialmente el urbano, utilizando energía solar (instalaciones fotovoltaicas y termosolares), eólica, marina, de fusión en cuanto sea posible, y entre tanto, de fisión, utilizando progresivamente otros materiales de partida como el torio... Sólo en esta medida será posible amortiguar el cambio climático antes de que se produzcan efectos sin retorno en la calidad ecológica. La producción de grandes cantidades de energía termosolar en el desierto podría facilitarse ahora con la utilización del grafeno, material procedente del grafito, muy abundante, que permitiría, ante la dificultad de almacenar energía, una conducción masiva desde los lugares de producción a las remotas localizaciones de su uso.

Pero es que, además, la moderación del consumo de petróleo y otros carburantes fósiles permitiría disponer durante más tiempo de un substrato fundamental para toda la química orgánica de síntesis.

La geoestrategia del “oro negro” sufrirá muchas transformaciones en poco tiempo. De hecho, el centro de gravedad de la industria del petróleo se está desplazando hacia China, Rusia y Brasil (García Vega, 2011).

- *Calidad del mar*: la mayor recaptura de anhídrido carbónico se produce en el océano por el fitoplancton que, con la clorofila —al igual que ocurre con las plantas verdes— capta la forma más oxidada del carbono (CO<sub>2</sub>) junto con la forma más oxidada del hidrógeno (H<sub>2</sub>O) y produce los compuestos reducidos (carburantes) gracias a la energía solar. En consecuencia, debe regularse la deforestación y vigilarse la calidad del mar, actualmente afectada por los petroleros de grandes dimensiones, que lavan sus fondos procedentes del *cracking* del petróleo, por codicia una vez más, en lugar de acudir a las instalaciones portuarias adecuadas, de tal modo que se origina una monocapa de residuos de bajísima densidad, que producen la asfixia de las células de fitoplancton, deteriorando la capacidad del mar, el gran “pulmón de la Tierra”, puesto que ocupa más del 70% de la superficie del planeta.
- *Calidad del suelo*: regulación, en particular, del uso de fertilizantes y pesticidas, mediante el adecuado uso de transgénicos, llevando

a cabo grandes proyectos de investigación como la transferencia a las raíces del arroz del sistema nitrogenasa que caracteriza a las leguminosas, capaz de captar directamente el nitrógeno atmosférico, reduciendo en grado sumo el consumo de abonos nitrogenados.

Hasta aquí, algunas propuestas concretas para hacer frente a los grandes desafíos presentes y poder iniciar una auténtica “*gobernación mundial basada en el conocimiento y el rigor científico*”. Inmediatamente surge la pregunta: ¿Cómo podrá realizarse, a la velocidad requerida, la gran transición de una gobernación por los más poderosos a una gobernación mundial en el marco de un Sistema de Naciones Unidas realmente eficiente? Hasta ahora, la respuesta era muy difícil puesto que la posibilidad de intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos era extraordinariamente limitada. Pero en las últimas décadas, por fin, la posibilidad de participación no presencial a través del ciberespacio abre inusitadas posibilidades no sólo de fortalecimiento de las democracias sino del impulso, mediante movilizaciones masivas virtuales, de políticas, estrategias y acciones que no han sido históricamente posibles. El enorme poder mediático (Ramonet, 2008) intenta mantenernos como espectadores impasibles, como receptores distraídos, pero no me cabe duda —y esta es la gran esperanza actual— de que gracias a la nueva tecnología de la comunicación la participación ciudadana se acelerará extraordinariamente interviniendo directamente en la toma de decisiones. El poder ciudadano, consciente de la necesidad de ser voz de los sin voz, de los invisibles (Ramonet, 2007) , promoverá profundos cambios en todo el mundo.

*Gracias a las nuevas tecnologías la participación ciudadana se acelerará y permitirá intervenir en la toma de decisiones*

Es necesaria, más que nunca, la reapropiación del tiempo, para evitar la ineficacia, el desapego y desafección política de muchos ciudadanos mal informados o desinformados por un poder mediático partidista y sesgado.

Los cambios que son exigibles en el exterior deben comenzar por cambios en cada ser humano, en su comportamiento diario. Para poder llevar a cabo la gran transición histórica de la fuerza a la palabra, cada ciudadano debe ser consciente de que puede inventar su futuro, huyendo del fatalismo, de lo inexorable, de lo ineluctable.

Así, sólo así, será posible el “nuevo comienzo” que preconiza la Carta de la Tierra como gran objetivo de un planeta habitable por todos, sin exclusiones. Sí, el siglo XXI puede ser el siglo de la gente porque, como en el verso de Miquel Martí i Pol, todos repetirán: “... dejadme decir que ya es tiempo de amar”.

## Referencias bibliográficas

- “Carta de la Tierra”, 2000. [En línea]. Disponible en:  
[http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter\\_spanish.pdf](http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf)
- Araujo, H. y Cardenal, J. P. (2011), en “El mundo chino ya está aquí”, en *El País*, 11 de febrero de 2011.
- Boff, L. (2011) “Teología para otro mundo posible”, PPC Ediciones, 2011, páginas 220-230.
- Carrillo Salcedo, J. A. (2010) *Las formaciones G en las relaciones internacionales contemporáneas. Entre el poder y la legitimidad: dos modelos para la gobernabilidad mundial*, Real Academia de Ciencias Políticas y Morales.
- Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental y CONAMA (2011) *Cambio global España 2020/2050. Energía, Economía y Sociedad*, Madrid.
- Cumbre de la Unidad (2011) “Declaración de Cancún”, en *Cuadernos Americanos*, número 132, México, páginas 184-208.
- De la Dehesa, G. (2010) “¿Cómo recuperarse de la recesión?”, en *Revista de Occidente*, número 348, mayo de 2010, páginas 71-90.
- Fundación Cultura de Paz (2006) “Manifiesto en favor de la vida, la paz y la igualdad” [En línea]. Disponible en <http://www.fund-culturadepaz.org/MANIFIESTO/ESP.php>
- Fundación Cultura de Paz (2008) “En tiempos de crisis, soluciones para la gente” [En línea]. Disponible en [http://fund-culturadepaz.org/MANIFIESTO/En\\_tiempos\\_de\\_crisis\\_soluciones\\_para\\_la\\_gente.htm](http://fund-culturadepaz.org/MANIFIESTO/En_tiempos_de_crisis_soluciones_para_la_gente.htm).
- García Vega, M. Á. (2011) “El petróleo estrena geoestrategia”, en *El País*, 6 de febrero de 2011.
- Mayor, F. (2007) “Los invisibles”, en *La Vanguardia*, 25 de octubre de 2007.
- Mayor, F. (2008a), *Tiempo de acción*, Universidad de Granada.
- Mayor, F. (2008b) “Normas internacionales para la reducción del impacto de catástrofes naturales”, Conferencia inaugural recogida en el libro de *Ponencias de las Jornadas Internacionales sobre las catástrofes naturales celebradas con motivo del 75 aniversario de MAPFRE*, Madrid, 8 y 9 de octubre de 2008.
- Mayor, F. (2008c), en “La gestión del agua más allá de los países”, Zaragoza, EXPOA-GUA.
- Mayor, F. (2009a) “Naciones Unidas, sí. G-8, no; G-7 à G-8 à G-13 à G-20 ... à G-192!”. [En línea]. Disponible en <http://www.attacmadrid.org/d/11/090710134127.php>.
- Mayor, F. (2009b) “Hambre, nutrición y crecimiento: panorámica mundial”, Madrid, Real Academia Nacional de Medicina, Madrid.
- Mayor, F. (2010a) “Inermes frente a las catástrofes” [En línea]. Disponible en <http://blogs.publico.es/dominiopublico/2059/inermes-frente-a-las-catastrofes/>.
- Mayor, F. (2010b) “¿El mundo tiene arreglo?” [En línea]. Disponible en <http://www.attac.es/el-mundo-tiene-arreglo/>
- Mayor, F. (2010c) “Alianza contra la pobreza” [En línea]. Disponible en <http://federicomayor.blogspot.com/2010/09/alianza-contrala-pobreza-18-de.html>
- Mayor F. (2010d) “¡Peligro! no hay tiempo para pensar”. [En línea]. Disponible en <http://federicomayor.blogspot.com/2010/10/peligro-no-hay-tiempo-para-pensar.html>.

Mayor, F. (2011a) "¡La incontenible marea del ciber espacio ha comenzado!". [En línea]. Disponible en <http://federicomayor.blogspot.com/2011/02/la-incontenible-marea-del-ciberespacio.html>.

Mayor, F. (2011b) "Precio del petróleo y de los alimentos... ¿volvemos a las andadas?" [En línea]. Disponible en <http://federicomayor.blogspot.com/2011/02/precio-del-petroleo-y-de-los-alimentos.html>.

Mayor, F. (2011c) "Monografía sobre el mercado de emisiones de carbono", en *Política Exterior*, invierno 2011.

Nova y Fundación Cultura de Paz (2011) "Nuevo Consenso: por un mundo habitable para todos", Barcelona. [En línea]. Disponible en <http://consensus.nova.cat/es/noticia/nuevo-consenso-un-mundo-habitable-para-todos>.

Newsweek (2007) "The Truth about Denial", en *Newsweek*, 13 de agosto de 2007. [En línea]. Disponible en <http://www.newsweek.com/2007/08/13/the-truth-about-denial.html>

Pauli, G. (2010) "The Bhutan Blue Economy Initiative Global Signatories", Club de Roma.

Ramonet, I. (2008) "El desastre mediático", en *Other News*, 29 de abril de 2008.

Soares, M. (2008) "Los grandes desafíos de nuestro tiempo". Publicado en *Other News*.

Stiglitz, J. (2011) "¿Qué nos depara el 2011?", *Other News*, 18 de enero de 2011.

UBUNTU (2010) "¡Es la hora de aplicar un impuesto sobre las transacciones internacionales de divisas!", Comunicado nº 30, 17 de septiembre de 2010.

UNESCO (2011) *Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*. Informe de seguimiento de la Educación en el Mundo.

UNESCO (1998) *Propuestas de tasas de propiedad intelectual en obras de dominio público*, Castellón, 1998.

# Medir la paz y el desarrollo: nuevas miradas sobre la realidad

*Manuela Mesa*

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



En los últimos años han proliferado los índices que tratan de medir el desarrollo, los derechos humanos, la paz o el militarismo, entre otras problemáticas. Todos ellos tratan de enmarcar la realidad, de ofrecer una nueva mirada, bajo un parámetro común que permita comparar los países, tener una visión diacrónica y conocer si se avanza o se retrocede, identificando los factores que promueven el cambio.

Índice e indicador no representan conceptualmente lo mismo, aunque ambos sintetizan la información a partir de un número. Los índices miden un concepto en su conjunto y se construyen a partir de indicadores que miden los aspectos parciales de una idea o concepto. Una vez definidos los indicadores, estos permiten la comparación y ofrecen un marco de análisis de la realidad. Sin embargo, no podemos olvidar que los índices no pueden mostrar toda la realidad, sino que seleccionan un parte de ella. No es posible hacer indicadores sin tener en cuenta un marco determinado. Como plantea Andrew Mack, director del Human Security Center (ICIP, 2010: 25): “La utilidad de los índices es encapsular en una única medida un rango de datos complejos, que facilitan las comparaciones entre los países en el tiempo, generando la atención de los medios de comunicación y estimulando el debate público y éstos datos pueden ser utilizados para presionar a los gobiernos”.

*Los índices permiten comparar realidades distintas y obtener una visión amplia y global de lo que ocurre, aprehendiendo la complejidad*

### **¿Por qué medir la paz, el desarrollo, la militarización o los derechos humanos?**

Los índices aportan una nueva forma de mirar la realidad con nuevas perspectivas y enfoques. Se trata de una forma de construir el conocimiento que supone un gran desafío intelectual, al definir el desarrollo, el desarme, la igualdad, el racismo, a partir de la selección de un conjunto de indicadores, que se relacionan entre si. Los índices también permiten comparar realidades distintas y obtener una visión amplia y global de lo que ocurre, aprehendiendo la complejidad y la diversidad de situaciones.

Los índices ofrecen una perspectiva diacrónica que permite conocer los cambios que se han producido a lo largo de los años en relación a un determinado fenómeno. También permiten identificar cuales son los factores que han producido el cambio y por lo tanto se pueden prever tendencias y establecer escenarios de futuro. Por ejemplo, esto se ha hecho a menudo con los índices ambientales, que ha permitido establecer tendencias para prever que pasará en el planeta si no se adoptan medidas eficaces para combatir el cambio climático, o para afrontar la escasez de combustibles fósiles. O bien en la manera de abordar la violencia a partir de un análisis de los costes que incluye el valor de bienes y servicios utilizados para prevenirla, ofrecer tratamiento a sus víctimas o capturar y/o procesar a los perpetradores. Este análisis ayudó a los gobiernos a visualizar el problema y a profundizar en políticas orientadas a la prevención de la violencia. (Londoño y Guerrero, 2000)

En definitiva, el reto está en identificar aquellos elementos que pueden favorecer el progreso de la humanidad para lograr mayores cuo-

tas de libertad, de protección de los derechos humanos o de desarrollo, entre otros elementos.

## **Los índices y su influencia política**

Los índices pueden servir para poner la atención sobre un problema determinado o denunciar una situación o para orientar políticas determinadas dirigidas a resolver o corregir la situación. Este es el caso de los índices relacionados con la corrupción, la impunidad, o la desigualdad de género. Además los índices pueden ayudar a incrementar las capacidades de un Estado para avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos o para construir la paz. Por ejemplo, cuando se mide la corrupción con su Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés), su objetivo principal es analizar la corrupción para combatirla, a partir de su inclusión en la agenda política de los Estados. La organización Transparencia Internacional, que ha impulsado este índice, trata de crear un clima general en la población para promover el fin de estas prácticas. En definitiva, se trata de hacer incidencia política, apoyándose en una investigación seria y rigurosa que se sintetice en la elaboración de estos índices y los oriente hacia la acción.

Este también es el caso del Índice de Derechos Humanos que utiliza la Escola de Cultura de Paz de la Universidad Autònoma de Barcelona. Este índice mide el grado de desprotección e incumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en 195 países (los 192 Estados miembros de Naciones Unidas, además de la A.N. Palestina, Taiwán y el Vaticano), clasificados en un ranking. Está compuesto por 22 indicadores específicos divididos en tres dimensiones: a) la no ratificación de los principales instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; b) la violación del derecho internacional de los derechos humanos. c) la violación del derecho internacional humanitario.

Según este índice, los países con mayor desprotección e incumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en 2010 fueron: Afganistán, Chad, RD Congo, Etiopía, Filipinas, India, Irán Irak, Israel, Myanmar, Nigeria Pakistán, Rusia, Fed. de Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda (Alerta 2011: 146). Además, en 100 países se aplicaron torturas y malos tratos de manera sistemática; en 70 se llevaron a cabo algún tipo de detención arbitraria y en 28 se produjo alguna muerte bajo custodia. (Alerta 2011: 146).

*Los índices también pueden estrechar la visión de la realidad y basarse en conceptos polémicos y reduccionistas que tienen una enorme influencia política*

Otro ejemplo interesante es el Índice de Impunidad, publicado por primera vez en 2008 a iniciativa del Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés). Este índice muestra los países más peligrosos para los periodistas, en los que éstos son asesinados regularmente y los gobiernos fracasan en resolver esos crímenes. La impunidad se calcula dividiendo el número de asesinatos de periodistas en relación con el total de la población. Irak y México son los dos países con las primeras posiciones en el *ranking*. Rusia y Filipinas también son países con un alto grado de impunidad. La impunidad es un indicador clave en la evaluación de los niveles de libertad de expresión y de prensa en diferentes países alrededor del mundo. La investigación del CPJ muestra que la violencia letal e impune contra los periodistas con frecuencia lleva a una autocensura generalizada en el resto de los medios de prensa. Desde Somalia hasta México, el CPJ ha mostrado que los periodistas evitan la cobertura de temas sensibles, abandonan la profesión o incluso dejan sus países de origen para huir de la violencia en represalia por su trabajo.

El año pasado, delegaciones del CPJ se han reunido con jefes de Estado en Filipinas, México y Pakistán y con funcionarios de seguridad de alto rango en Rusia para impulsar reformas sistemáticas y condenas en casos no resueltos. Este índice es una herramienta muy valiosa para hacer incidencia política y está vinculado a una Campaña Global contra la Impunidad, promovida por la la Fundación John S. y James L. Knight<sup>1</sup>.

Pero los índices también pueden estrechar la visión de la realidad y basarse en conceptos polémicos y reduccionistas, con una enorme influencia política. Un ejemplo de esto, ha sido la elaboración del Índice de los Estados Fallidos. El concepto de Estados Fallidos es muy controvertido, con una carga negativa muy importante, que pone la atención en lo que no funciona de un Estado, según una forma ahistórica de entender la institucionalidad, que implica un juicio normativo respecto a lo que es funcional o disfuncional. Además, es un concepto muy manipulable políticamente, que ha sido utilizado para justificar políticas antiterroristas, promover la securitización de la ayuda al desarrollo o para legitimar la intervención extranjera (Boege et al, 2008).

Este índice está impulsado por el Fondo para la Paz (Fund for Peace) y se publica anualmente en la revista *Foreign Policy*. Está construido a partir de 12 indicadores sociales, económicos, políticos y militares. Estos son: la presión demográfica creciente, los movimientos masivos de refugiados y desplazados internos; el descontento grupal y la búsqueda de venganza, la huida crónica y constante de la población; el desarrollo desigual entre grupos; la crisis económica aguda o gra-

<sup>1</sup> Mas información en: [www.cpj.org](http://www.cpj.org)

ve; la criminalización y deslegitimación del Estado; el deterioro progresivo de los servicios públicos; la violación de los derechos humanos; el aparato de seguridad que supone un ‘Estado dentro del Estado’; el ascenso de las élites en facciones y la intervención de otros Estados o factores externos. El comportamiento de un país en relación con esta batería de indicadores nos dice hasta qué punto es estable o inestable.

En el índice de 2010, los diez primeros países en el *ranking* de Estados Fallidos fueron : Somalia, Chad, Sudán, Zimbabue, República Democrática del Congo, Afganistán, Irak, República Centroafricana, Guinea y Pakistán.

### **Los índices compuestos y las correlaciones**

Puede resultar difícil analizar de forma separada fenómenos que están relacionados entre sí y por esto, una de las estrategias que se utiliza es el establecimiento de correlaciones, es decir relacionar distintos indicadores entre sí, o bien otros datos que no forman parte de los indicadores, pero que son relevantes y aportan elementos nuevos. Por ejemplo, en el Índice Global de la Paz (GPI), establece correlaciones con el número de nuevas iniciativas económicas y de empleo que se crearían si se avanza en la paz en un país. Y relaciona el índice con el papel de la educación, la cultura o el grado de libertad y por lo tanto aporta una perspectiva nueva sobre las ventajas que tiene para una sociedad la búsqueda y la consecución de la paz.

Los índices compuestos, que combinan varios índices entre si y por lo tanto tienen más capacidad para aprehender conceptos complejos. Por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH), ha creado varios índices compuestos: el Índice de Desarrollo Humano ajustado a la Desigualdad (IDH-D), el índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el Índice de Desigualdad de Género (IDG). También se han ido creando otros, como el índice de la paz, el índice de equidad, o el índice de percepción de corrupción. Todos ellos, y en particular aquellos que han tenido más influencia en el ámbito del desarrollo y la paz, se detallan en las siguientes secciones.

### **El Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

Como se ha indicado, un índice puede inducir nuevas miradas, preguntas y respuestas sobre la realidad, y puede inducir cambios políticos significativos. Uno de los ejemplos de mayor éxito en todo ello

ha sido el índice de desarrollo humano (IDH). Lanzado en 1990, ha permitido ampliar el debate sobre el desarrollo, poniendo en cuestión y superando los enfoques dominantes, que, desde un enfoque economicista, reducían el desarrollo y el bienestar humano al crecimiento del PIB per cápita.

Del origen y evolución temprana del IDH se extraen algunas enseñanzas significativas respecto al papel de los índices como herramienta analítica, y como catalizador de políticas. Este índice se basa en la reflexión del que después sería premio Nobel de economía, Amartya K. Sen, sobre la naturaleza y el contenido del desarrollo. Frente a la identificación de éste con el mero crecimiento de la renta per cápita, Sen se centra en las capacidades que permiten que cada ser humano amplíe sus opciones vitales, algo que depende de otras variables y para lo que la renta es, en el mejor de los casos, solo uno de los medios. Esta nueva concepción del desarrollo, sin embargo, apenas había salido de los círculos académicos hasta que, con la introducción del IDH, se logró una medida numérica —y, por lo tanto, “objetivable”—, de los logros del desarrollo humano, que permitiera captar su evolución temporal, y las correspondientes comparaciones internacionales.

*El IDH reclama atención hacia las políticas que amplían las coberturas de educación, salud y nutrición, en las que el sector público es esencial*

La formulación del IDH corresponde a un colaborador de Sen, el economista pakistaní Mahbub ul Haq. Ex - ministro de finanzas de su país, Haq fue también economista-jefe del Banco Mundial en la etapa “MacNamara”, en la que esta institución se reorientó a la lucha contra la pobreza. En 1990, desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lanzó el IDH a través del *Informe sobre desarrollo humano*, que desde entonces se publica anualmente. Hasta ese momento, el único informe sobre ese tema —el *World Development Report*— era elaborado por el Banco Mundial, incluyendo en sus páginas un *ranking* internacional de desarrollo basado en el PIB per cápita. En cierta forma, este informe entronizaba ese indicador como la medida del desarrollo más aceptada, y daba al Banco Mundial una posición de monopolio en la definición de qué es el desarrollo, y quién era desarrollado o no. Las implicaciones de política son obvias: un indicador es consistente con una visión liberal en la que las políticas que alientan el crecimiento, a través del mercado, son las más importantes. El otro reclama atención hacia las políticas que amplían las coberturas de las políticas de educación, salud y nutrición, en las que el sector público es esencial. De hecho, la comparación del *ranking* mundial de PIB per cápita y del IDH, que desde 1990 el PNUD realiza en su informe anual, revela llamativas diferencias entre países que, con similar renta, tienen sin embargo un desempeño muy diferente en cuanto a desarrollo humano. Una brecha negativa implica la posibilidad de reubicar recursos hacia el desarrollo humano. Por ejemplo, Bahamas y Nueva Zelanda tienen similares ingresos *per capita*, pero la esperanza de vida y los años de escola-

rización difieren de forma muy significativa entre los dos países, obteniendo Nueva Zelanda un IDH mucho mayor que las Bahamas. Estos contrastes tan llamativos pueden estimular el debate sobre las prioridades políticas de los gobiernos.

Otras implicaciones políticas de ese indicador no deberían pasar inadvertidas. Durante décadas, los países del G-7 han legitimado la existencia de ese grupo de países, y el papel que se arrogaban en la conducción de la economía y la política mundial alegando que eran las siete economías más grandes a partir no ya del PIB per cápita, sino de su PIB total.

El *Informe sobre desarrollo humano*, de hecho, nació con el propósito deliberado de romper ese monopolio intelectual y político, algo en lo que su éxito ha sido notable. El IDH, como es sabido, es un índice compuesto que incluye la esperanza de vida —como el mejor *proxy* de las condiciones de salud y nutrición—, logros educacionales y renta per cápita. Esta última se calcula conforme a la paridad del poder adquisitivo y no a los tipos de cambio vigentes, de manera que sea sensible a las diferencias que existen en los precios relativos internos y por ello exprese el bienestar real que una determinada renta puede generar. Al incluir componentes sociales en el índice, y en los *ranking* internacionales a los que da lugar, se ha alentado una mayor atención de todos los actores al desempeño de cada país en esos ámbitos, actuación más decidida de los gobiernos para mejorarlo. Sin embargo, ese éxito no ha sido ni mucho menos completo. En numerosos ámbitos el PIB per cápita sigue entronizado como medida del desarrollo. A efectos de la ayuda oficial al desarrollo, por ejemplo, los donantes siguen utilizando ese indicador y las clasificaciones a las que da lugar como criterio de clasificación de los países “de renta o ingreso bajo”, “de renta media”, y de “renta alta”. A la hora de definir metas internacionales de desarrollo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han utilizado indicadores parciales, en cuanto al más importante —la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015—, el indicador seleccionado define la pobreza en términos de renta, y no de carencias de desarrollo humano, y los datos son suministrados por el Banco Mundial, y no por Naciones Unidas. De nuevo, ello pone de manifiesto que los indicadores son tanto fuente como instrumento de un “poder cognitivo” que también está desigualmente distribuido entre el Norte y el Sur.

Una muestra de ello fue el intento fallido de incorporar la libertad humana al IDH. Desde la concepción del desarrollo de Sen, que las mayores capacidades amplíen las opciones de las personas requiere de un entorno de libertad que puede ser visto también como “capacidad” en sí misma. De esta forma, se supera la tradicional dicotomía entre derechos políticos y derechos económicos y sociales que

enmarcó y paralizó el debate político entre derecha e izquierda, en particular en el periodo de enfrentamiento ideológico de la guerra fría. Sin embargo, cuando el PNUD introduce esta cuestión por primera vez en su informe de 1991, añadiendo al IDH el “índice de libertad humana” de Charles Humana, se produjo una furibunda reacción en contra de los países en desarrollo, muchos de ellos poco o nada democráticos, que alegaron que ello suponía una “injerencia” en sus asuntos internos que era impropia de un organismo internacional basado en el respecto al principio de no intervención. En consecuencia, el asunto salió de agenda durante años.

Si el IDH puede ser visto como una expresión “contrahegemónica” del poder cognitivo, otra enseñanza que se extrae de su origen y evolución es el importante papel de las alianzas o redes, formales o informales, integradas por académicos y responsables políticos, a menudo con la mediación de las universidades, centros de estudios, o *think-tanks*, y las organizaciones internacionales y sus departamentos de estudios y de política. En el caso del IDH, su origen y difusión se explica por la colaboración estrecha entre la Universidad de Oxford, en la que Sen ha sido docente e investigador, el PNUD, la Universidad de Naciones Unidas y el Instituto de Investigación para el Desarrollo Mundial (UNU-WIDER) y una red de colaboradores como Haq, Andrea Cornia, o J. Stewart. Denominadas “comunidades epistémicas”, estas coaliciones o redes, aun siendo reducidas, pueden tener una gran importancia redefiniendo las visiones convencionales, y los términos del debate, y los índices y *rankings* constituyen una de sus principales herramientas de incidencia. Quizás ello explique la proliferación de índices a la que se ha aludido en otras secciones de este capítulo.

*El IDH puede ser visto como una expresión “contrahegemónica” del poder cognitivo*

El IDH, sin embargo, no escapa a las limitaciones inherentes a cualquier indicador, aunque sea compuesto, a la hora de aprehender realidades sociales que son inherentemente complejas. Por ello, el propio PNUD ha tenido que promover distintas variantes del IDH, o análisis desagregados que tratan de capturar la desigualdad, y ser más sensible a la diversidad social —sea por género, etnia o cultura, edad, residencia en uno u otro territorio dentro de un país, o por zona urbana o rural ...—, de manera que se evite “la tiranía del promedio” que es inherente a todo índice, enmascarando la realidad de la desigualdad. Los IDH desagregados han aportado nuevos elementos y ofrecen información relevante que puede ser utilizada para orientar políticas y acciones que ayuden a corregir las desigualdades. Los IDH desagregados se construyen con los datos de los componentes del IDH para cada grupo o territorio por separado. Los grupos pueden definirse según el ingreso, la región geográfica, el medio urbano o rural, el género o la etnia, entre otros.. Por ejemplo, en el informe del PNUD de 2006, se planteaba que el IDH del 20% más rico de la población de Bolivia estaba 97 posiciones por encima del 20%

más pobre. El IDH del 5% de la población más rica de Sudáfrica, estaba 101 posiciones por encima del 5% más pobre. Esta información sobre la desigualdad interna, permite que las organizaciones sociales puedan exigir a las autoridades locales y nacionales, la rendición de cuentas y la aplicación de políticas redistributivas.

El IDH es una herramienta útil y versátil que tiene muchas posibilidades de incluir elementos nuevos que sean de interés de los países. Por ejemplo, la categoría de esperanza de vida puede ajustarse para que refleje las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años o de las madres; el componente de ingreso puede ajustarse para reflejar el desempleo, la incidencia de la pobreza de ingreso o el ingreso nacional promedio con corrección de Gini y, finalmente, el componente de educación puede ajustarse para incluir la cantidad de alumnos matriculados en áreas de estudio particularmente importantes, como las matemáticas y las ciencias.

El enfoque de desarrollo humano siempre ha buscado ir un paso adelante en las mediciones que utiliza, no sólo por el hecho de medir un fenómeno, sino por el propósito de alimentar el pensamiento innovador en torno a la idea de que el desarrollo es mucho más que sólo el nivel de ingresos. A través del tiempo, el *Informe sobre Desarrollo Humano* ha presentado nuevos indicadores que permiten observar los avances en la reducción de la pobreza y en el empoderamiento de la mujer.

### **Medir la paz o la guerra: algunas propuestas**

Al igual que el desarrollo, medir la paz ha sido un desafío para algunas organizaciones, que han tratado de identificar aquellos factores que contribuyen a la paz, como un primer paso avanzar hacia sociedades pacíficas. Estas iniciativas son muy importantes porque proporcionan un espacio para el estudio y el debate sobre la paz y ejercen una cierta influencia en la sociedad y en los gobiernos para lograr una mayor apuesta por resolución pacífica de los conflictos. Se presentan dos propuestas para medir la paz: el Índice Global de la Paz elaborado por la organización australiana Vision for Humanity y el Institute for Peace and Humanity y la propuesta del centro Dèlas en Barcelona.

#### *El Índice Global de la Paz*

El Índice Global de Paz (GPI, por sus siglas en inglés) es un índice que se compone de 23 indicadores, que muestran la existencia o ausencia de paz en el mundo. Proporciona una medida cuantitativa de la

paz, que permite comparar los datos diacrónicamente, así como una mayor comprensión de los mecanismos que alimentan y favorecen la paz.

El GPI utiliza un concepto de paz positiva, que va más allá de la paz entendida como ausencia de violencia y que se centra en la paz como aquellas condiciones estructurales que favorecen la resolución pacífica de los conflictos. También se relaciona con el concepto de Cultura de Paz impulsado por las Naciones Unidas con la *Declaración y Plan de Acción para una Cultura de Paz*<sup>2</sup> de 1999.

La paz negativa es medible empíricamente y se puede utilizar como punto de partida para elaborar el concepto de “paz positiva”. EL GPI plantea que una vez establecido lo que constituye una ausencia de violencia, es posible identificar qué estructuras e instituciones pueden crear y mantener la paz. El Índice Global de Paz (GPI) trata de determinar cuáles son los factores que contribuyen a construir la paz.

Los indicadores que componen el índice Global de la Paz se agrupan en tres categorías: los conflictos armados actuales, la seguridad y el bienestar en la sociedad y la militarización.

Los indicadores relacionados con los conflictos armados internos e inter-estatales son: número de conflictos armados externos e internos activos: 2004-2009, el número estimado de muertes por conflictos externos, el número de muertes por conflictos internos, el grado de conflicto armado interno, las relaciones con los países vecinos.

El conjunto de indicadores sobre la seguridad y bienestar en un país son: las percepciones de la sociedad sobre criminalidad, el número de refugiados y desplazados como porcentaje de la población del país, la inestabilidad política, el grado de terror, las posibilidades de actos terroristas, el número de homicidios por 100.000 personas, los niveles de delitos violentos, el riesgo de manifestaciones violentas, el número de la población encarcelada por cada 100.000 habitantes, y el número de agentes de seguridad interna y la policía por cada 100.000 habitantes.

Y un tercer grupo de indicadores relacionados con la militarización son: el gasto militar como porcentaje del PIB, el número de personal de las fuerzas armadas por cada 100.000 habitantes, el volumen de importaciones de las principales armas convencionales por cada 100.000 habitantes, el volumen de exportaciones de las principales armas convencionales por cada 100.000, el número de armas pesadas por cada 100.000 personas, el apoyo presupuestario a las

---

<sup>2</sup> Una información detallada se puede encontrar en Mayor Zaragoza (2010) y Dios, Manuel (2010).

misiones de paz de Naciones Unidas, la facilidad de acceso a las armas pequeñas y armas ligeras y la capacidad militar y tecnológica.

La puntuación total y el índice compuesto se formula mediante la aplicación de un valor de 60% a los indicadores relacionados con la paz interna y un 40% a los indicadores relacionados con la paz externa.

El GPI a pesar de que plantea que se apoya en una concepción de paz positiva, lo cierto es que a la hora de determinar los indicadores que la definen, se seleccionan principalmente aquellos relacionados con la paz negativa como el número de conflictos armados, el número de homicidios, el número de población encarcelada, etc. La razón que se alude para este hecho es la carencia de datos fiables para indicadores más acordes con la paz positiva que podrían estar relacionados con el grado de cohesión social, el asociacionismo, las redes sociales, modelos de participación ciudadana, etc.

Para resolver esta cuestión se establecen correlaciones con los llamados “los potenciadores de la paz” (los drivers of peace), que se relacionan con la educación, la cultura, el bienestar material, la integración regional, la eficiencia de los gobiernos y sus instituciones, entre otros.

El Índice Global de Paz plantea que las sociedades que son más pacíficas también funcionan mejor en otros aspectos. Tienen mayor renta *per cápita*, mayores niveles de bienestar, más libertad y una distribución más equitativa del gasto social y políticas orientadas hacia la sostenibilidad.

El GPI se publica desde 2007 y presenta un ranking integrado por 153 países. En 2011, el GPI sitúa a Islandia como la nación más pacífica del mundo, seguida por Nueva Zelanda, Japón, Dinamarca y la República Checa. Europa Occidental aparece como la región más pacífica —la mayoría de los países se ubican entre los 20 primeros de la clasificación. El ingreso a la Unión Europea ha tenido un impacto positivo en los miembros relevantes de Europa Central y Oriental: la República Checa ocupa por primera vez los diez primeros lugares (quinto) y Eslovenia sube al décimo puesto.

América del Norte demostró una ligera mejoría desde el año pasado. Canadá subió seis lugares en el ranking de este año, ocupando el puesto ocho, mientras Estados Unidos ocupa el puesto 82.

En la región de Asia-Pacífico ocupan los primeros puestos Nueva Zelanda, seguida de Japón con una puntuación muy buena en la paz interna global por los bajos niveles de militarización. Malasia experimentó una mejora en su puntuación, por el aumento de la estabilidad política, y la mejora en las relaciones con los países vecinos (en particular, Singapur y China).

*La inestabilidad en Túnez y Egipto podría entenderse como un proceso hacia la democratización y por lo tanto no debería suponer un descenso en el ranking de la paz*

En América Latina, Uruguay se sitúa en primer lugar, por la estabilidad política y por una mejora en las relaciones con los países vecinos (en particular Argentina). Costa Rica y Chile permanecen en segundo y tercer lugar, respectivamente. Costa Rica mantiene una buena puntuación por el bajo grado de militarización, con la abolición del ejército del país con el final de la guerra civil en 1948. Sin embargo está en el tercer lugar por el deterioro de las relaciones con Nicaragua en una disputa territorial a lo largo del río San Juan y también ha aumentado la criminalidad. La puntuación de Colombia mejoró por el aumento de la estabilidad política tras la elección de Juan Manuel Santos, como presidente en junio de 2010 y la mejora de las relaciones con Venezuela, Ecuador y Brasil. Colombia, ocupa el ranking más bajo en la región, por sus altos niveles de militarización. Y México y Guatemala experimentaron el mayor deterioro en las puntuaciones en el GPI de 2011, sobre todo por el impacto del crimen organizado y la debilidad institucional, particularmente en Guatemala para hacerle frente.

En Medio Oriente y África del Norte, Qatar es el país que ocupa la primera posición en la región. Irak es el último, seguido por Israel y Libia. El GPI registró el mayor deterioro de su puntuación media de las siete regiones, que se refleja en gran medida por el levantamiento que comenzó en Túnez en diciembre de 2010 y llevó a la destitución del presidente Ben Ali al inicio de la llamada “primavera árabe”. En esta región, el GPI ha presentado problemas importantes. La situación en Egipto y Túnez, pesa en negativo en el índice de la paz, al tener un valor importante el factor de inestabilidad. Aunque la inestabilidad en estos dos países podría entenderse como un proceso hacia la democratización y por lo tanto no debería suponer un descenso en *ranking* de países, sin embargo, el GPI no ha podido incorporar esta dimensión y por lo tanto estos dos países, son considerados este año, menos pacíficos que en los años anteriores; aunque la paz que predominase en el pasado fuera la paz negativa, asociado a un orden interno impuesto por un gobierno dictatorial.

Por último, África subsahariana sigue siendo la región menos pacífica, seguida muy de cerca por Oriente Medio y África del Norte. El 40% de los países de esa región tienen los *ranking* más bajos. Sudán ocupa el puesto 151 y Somalia el último puesto, el 153. Botswana ocupa el primer lugar, seguido de Malawi gracias al aumento de la estabilidad política y una mejora en la situación de los derechos humanos.

## *El índice de la paz del Centro Délas de Justicia y Paz*

Entre 2006 y 2009, el Centre Délas elaboró una propuesta de medición de la paz, que está todavía en fase de revisión<sup>3</sup>. Parte de un concepto paz positiva y toma elementos del concepto de seguridad humana propuesto por el PNUD en su informe de 1994. No solamente intenta medir la paz interna en cada país, sino también la contribución que cada país realiza a la paz mundial. Trata de analizar cómo cada país avanza en la consecución de la paz a partir de indicadores de proceso. Contiene una cantidad de indicadores muy elevada, en la fase inicial alcanzaba 600 indicadores que hacía inviable aplicarlo. Posteriormente se ha ido reduciendo y agrupando en categorías en función de su contribución a la paz interna y a la paz global.

Por la contribución interna a la paz se incluyen indicadores relacionados con la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad de salud, la seguridad medioambiental, la seguridad personal, la seguridad comunitaria, la seguridad política y la seguridad cultural y educativa.

Por la contribución externa a la paz se incluyen indicadores relacionados con:

- Contribución a la reducción del militarismo (incluye la reducción de activos militares, de gasto militar y de exportaciones de armamento).
- Contribución a la resolución pacífica de los conflictos (prevención de los conflictos externos y mecanismos de gestión y resolución).
- Contribución a la justicia internacional (jurisdicción internacional contra el crimen, cooperación entre Estados protección contra las prácticas transnacionales)
- Contribución a una economía global justa (inversiones extranjeras responsables, economía en beneficio de las personas y relaciones internacionales justas)
- Contribución medioambiental (huella ecológica, respeto de los acuerdos internacionales y contaminación reducida).
- Contribución a la cooperación entre los pueblos (cooperación multilateral y bilateral y entre la sociedad civil internacional)

En su enfoque de la construcción del índice, el centro Délas opta por maximizar el valor de aquello que es mejor para las personas (aunque ello pueda estar en contraposición con los intereses de los Estados, de las empresas o de otros actores). En la elaboración del índice, el centro ha planteado una serie de dilemas<sup>4</sup> metodológicos y

<sup>3</sup> Información procedente del Seminario del ICIP (2010).

<sup>4</sup> Estos dilemas fueron discutidos en un seminario organizado por el ICIP y el centro Délas durante 2010 en el que participaron diferentes centros que han elaborado índices.

éticos, relacionados con la forma de construir el concepto, con el valor que se otorga a unas dimensiones u a otras, con las dificultades para tener en cuenta las diferencias culturales, entre otros elementos. Todas esas cuestiones, también se plantean en la elaboración de otros índices y por lo tanto deben ser objeto de debate. En cualquier caso, a pesar de todas las limitaciones, el Centro De las plantea que medir la paz es importante porque supone un importante aporte a los debates sobre la construcción de la paz. Por el momento el índice está en proceso de revisión y discusión.

*El Índice de Militarización Global (GMI) del Bonn International Center for Conversion (BICC)*

Este Índice de Militarización Global (GMI, por sus siglas en inglés) analiza los fondos destinados por el Estado al sector militar, en relación con los destinados a otros sectores de la economía, gastos social, educación o salud, entre otros, (Grebe, 2011). La militarización no se entiende como belicismo, sino como la importancia relativa del sector militar estatal. Por ejemplo, el país más militarizado del mundo es Eritrea, que tiene un gasto militar del 20% del PIB, mientras destina a salud el 3%. Otros países altamente militarizados son Bulgaria, que ocupa la posición 16, Grecia que ocupa la posición 17 o Finlandia que ocupa la posición 40, dentro de un ranking de 150 países. También este índice aborda la relación entre armamento y desarrollo y como éstos gastos se pueden convertir en un obstáculo para el desarrollo, o pueden ser un gasto necesario para garantizar la seguridad en el país.

Para construir el índice se analiza el presupuesto estatal, el número de efectivos, los sistemas de armas pesadas convencionales y se compara con el gasto estatal en servicios sanitarios, se compara el número de soldados con el total de la población: se compara el número de soldados con la cantidad de médicos y el número de armas convencionales con el total de la población.

### **Los índices sobre género y la escasez de datos**

La escasez de datos sobre como afectan las relaciones de género en el desarrollo, en los conflictos armados o en los procesos de construcción de la paz, es un problema que se está intentando abordar en los últimos años. Con frecuencia, existen pocas herramientas conceptuales que permitan valorar la desigualdad entre hombres y mujeres en relación a estas situaciones. Esta escasez de datos favorece la invisibilidad de las mujeres en cierto ámbitos y como consecuencia esto se traduce en la falta de una política pública específica orientada a atender sus necesidades.

*Medir la paz es importante porque supone un aporte a los debates sobre la construcción de la paz*

En 1995, coincidiendo con la creciente concienciación sobre las cuestiones de género se presentó el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). Ambos índices han contribuido enormemente al debate de género y han aportado nuevas dimensiones y perspectivas. En 2010, estos dos índices fueron sustituidos por el Índice de Desigualdad de Género que trata de forma experimental de superar las importantes limitaciones conceptuales y metodológicas que presentaban los anteriores índices.

### *El Índice de Desigualdad de Género (IDG)*

Está relacionado con el Índice de Desarrollo Humano y muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad entre mujeres y hombres en 140 países. Puede resultar útil para ayudar a los gobiernos y otros organismos a comprender mejor las brechas existentes entre mujeres y varones y para promover políticas de igualdad. Se trata de una medida compuesta que refleja la desigualdad entre mujeres y varones en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Este índice está todavía en periodo experimental. Presenta importantes limitaciones de datos, lo que acota la elección de indicadores. Por ejemplo, se utiliza la representación parlamentaria nacional, que excluye la participación a nivel de gobiernos locales y en otros ámbitos de la vida comunitaria y pública. Asimismo, la dimensión del mercado laboral no cuenta con suficiente información sobre ingresos, empleo y trabajo no remunerado realizado por mujeres. El índice no incluye otras dimensiones importantes, como el uso del tiempo: el hecho de que muchas mujeres tienen la carga adicional de los cuidados y las tareas domésticas, que se descuentan del tiempo de ocio, y aumentan el estrés y el cansancio no se tienen en cuenta. La propiedad de bienes, la violencia de género y la participación en la toma de decisiones comunitarias tampoco se reflejan en el índice, principalmente debido a la disponibilidad limitada de datos en estas áreas.

Los datos que se presentan en el último informe muestran que el África subsahariana, el Sur de Asia y los Estados Árabes sufren las mayores pérdidas por la desigualdad de género. Los patrones regionales muestran que la salud reproductiva es la principal causante de la desigualdad de género en todo el mundo. Las mujeres que viven en el África subsahariana, con una brutal pérdida del 99%, se ven afectadas principalmente en esta dimensión, seguido por las habitantes del Sur de Asia (98%), y los Estados Árabes y América Latina y el Caribe (ambas con una pérdida del 96%). Los Estados Árabes y el Sur de Asia están también caracterizados por un empoderamiento femenino muy débil.

*En los últimos años se han ido creado otros índices sobre género, que se complementan entre sí y ayudan a comprender las causas subyacentes de las desigualdades*

Por otra parte, el IDG ha sido utilizado por la Escola de Cultura de Pau de la Universidad de Barcelona para analizar la dimensión de género en la construcción de la paz, en los informes anuales *Alerta*. Se cruzan los datos de este indicador con el de los países que se encuentran en situación de conflicto armado. Este índice muestra como diez de los países en los que se da esta situación de gravedad en términos de equidad de género atravesaban uno o varios conflictos armados en 2010. Sin embargo, para seis de los países en los que hay uno o más conflictos armados no hay datos sobre equidad de género. Estos países son: Afganistán, Iraq, Myanmar, Palestina, RD Congo y Somalia. Esto implica que 15 de los 30 conflictos armados activos al finalizar 2010 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género. Asimismo, alrededor del 50% de los conflictos armados para los que existían datos sobre equidad de género tuvieron lugar en contextos con graves desigualdades de género. Sólo en seis países en los que existía uno o más conflictos armados, las cifras de equidad de género no entraban dentro de los umbrales de gravedad establecidos en este informe –Colombia, Filipinas, Israel, Rusia, Tailandia y Uganda (Escola de Cultura de Pau, 2011). Como plantea el informe *Alerta 2011*: “Mediante el análisis de género se desmonta la tradicional visión de los conflictos armados como realidades neutras y se pone en cuestión el hecho de que la génesis de los conflictos armados sea independiente de las estructuras de poder en términos de género que se dan en una determinada sociedad.” (Escola de Pau, 2001).

En los últimos años se han ido creado otros índices sobre género, que se complementan entre sí y ayudan a comprender las causas subyacentes de las desigualdades de género en los distintos ámbitos como la participación económica, política o la participación en los procesos de construcción de la paz. Uno de los más recientes ha sido el el Women’s Economic Opportunity Index (WEOI) de *Economist Intelligence Unit*, presentado este mismo año, que se centra en leyes y regulaciones sobre la participación de las mujeres en el mercado laboral y las instituciones sociales que afectan a la participación económica de las mujeres.

### **Los límites de la medición**

La mayoría de los conceptos que se miden son más amplios que los índices que se proponen. La medición tiene sus límites y algunos de los principales obstáculos que enfrentan son:

### *La necesidad de importantes recursos humanos y financieros*

La elaboración de un índice requiere de importantes recursos humanos y financieros para poder manejar un número grande de fuentes de información y sobre todo para mantener el índice en el medio y largo plazo. Los índices, para ofrecer datos comparables y relevantes, requieren de una franja de más de cinco años para poder observar las tendencias y los cambios que se dan en el mundo. Esto implica un compromiso importante por parte de las instituciones y ha hecho que buena parte de los centros que elaboran índices, se sitúen en el Norte y particularmente en el ámbito anglosajón. Habría que aumentar la capacidad de los países del Sur para recoger información sobre ciertas temáticas y apoyar su participación en la elaboración de índices. Una interesante iniciativa en este sentido es *el índice Ibrahim<sup>5</sup>, impulsado en 2007*, que mide la gobernabilidad y la gobernanza en los países del África subsahariana. Establece un ranking de acuerdo a la calidad de los gobiernos de los países, a partir de 57 indicadores, que se dividen en cinco categorías y abarcan todas aquellas obligaciones que tiene un gobierno con sus ciudadanos/as: la seguridad, el Estado de Derecho, la transparencia frente a la corrupción, la participación y derechos humanos, las oportunidades económicas sostenibles y el desarrollo humano. El índice quiere proporcionar una herramienta para que la sociedad civil y los ciudadanos puedan exigir las responsabilidades y la rendición de cuentas a sus gobiernos, estimulando el debate y proporcionando información sobre el rendimiento y el desempeño de sus líderes.

### *La escasez de datos en determinadas temáticas*

En la mayoría de los índices se plantea la necesidad de mejorar la calidad de los datos. Incluso en la elaboración del Índice de Desarrollo, que cuenta con datos de los Organismos Internacionales que suelen ser los más fiables, existen importantes lagunas estadísticas en áreas muy básicas. Por lo tanto resulta difícil construir un indicador, cuando en muchos países no se recoge la información sobre algunas de las temáticas.

En otras ocasiones los datos proporcionados por los gobiernos o instituciones próximas carecen de fiabilidad. Esto ocurre con frecuencia cuando algunas instituciones utilizan datos de percepción basados en encuestas, como aquellas que miden la percepción de seguridad, o la libertad. Con frecuencia, estas percepciones no responden a la realidad y se han construido a partir de la visión que los medios de comunicación ofrecen sobre el tema. Esto ha ocurrido en el caso de

<sup>5</sup> Más información en: <http://www.moibrahimfoundation.org/index-2008/index.asp>

Centroamérica en relación con la seguridad ciudadana, en el que en algunos países como Costa Rica la percepción de inseguridad está por encima del número de homicidios y delitos que se producen en el país.

Algunos índices no tienen capacidad de diagnóstico, no analizan las causas, o consecuencias de la situación. En ocasiones tampoco incluyen indicadores de progreso, que permitan visualizar si se está avanzando en el problema. A menudo muestran una “imagen fija” de lo que está ocurriendo en la actualidad. Un ejemplo de esto es el Índice de Percepción de la Corrupción, que muestra como afecta este fenómeno a los distintos países, pero no ofrece información de cómo se ha avanzado o retrocedido, lo que en ocasiones puede resultar problemático.

Otro de los obstáculos que se presentan, es que con frecuencia en la recogida de información no se tiene en cuenta la dimensión de género y por lo tanto se invisibilizan algunas situaciones que son relevantes para la comprensión de la problemática.

Cualquier medición tiene sus límites y es preciso tratar de superarlos de la manera más rigurosa posible. Con frecuencia en la elaboración de los índices se cuenta con la participación de paneles de expertos que identifican posibles desviaciones y que tratan de corregirlas cuando aparecen nuevas variables que no estaban previstas en la concepción del índice y que distorsionan significativamente la realidad.

*Los índices son subjetivos y están determinadas por el marco conceptual en el que se insertan*

#### *La subjetividad*

Los índices son subjetivos y están determinadas por la manera de definir el concepto. Según una visión u otra se seleccionarán unos indicadores determinados, se establecerá su grado de relevancia y sus relaciones entre ellos. Hay subjetividad en los datos que se recogen y en la manera de organizarlos. Con frecuencia, los índices se presentan como un marco neutral y objetivo, que acompañado de un número de datos, de cálculos matemáticos y correlaciones, no pueden cuestionarse. “Los números no mienten”, afirman algunos. Sin embargo, esto no es así, como se ha mostrado en numerosas ocasiones y hay formas distintas de medir la realidad.

Como hemos visto el índice para medir la paz, éste estará determinado por la concepción de paz que empleemos. La paz entendida como ausencia de violencia, será muy distinta a la paz entendida como un proceso orientado a la transformación no violenta de los conflictos. Tampoco será lo mismo, si se da más valor a aquello que es mejor para las personas, como propone el centro Delás en su índice.

ce para medir la paz, que si se considera más relevante los intereses de los Estados o de las empresas. La definición del peso que tiene cada indicador para obtener un índice es muy compleja y como hemos mencionado anteriormente, depende de la mirada que se tiene sobre el tema que se está analizando. También se presentan limitaciones metodológicas, en ocasiones, cuando es preciso medir países con dimensiones tan distintas como China e Islandia, en que es preciso realizar ajustes. O bien, cuando se quiere medir todas aquellas actividades ligadas a las redes ilícitas como el comercio de armas, el tráfico de personas y el narcotráfico, que son fenómenos que no están ligados a un solo país y por lo tanto el análisis por países resulta insuficiente.

Aún asumiendo que toda herramienta es imperfecta, se pueden utilizar estrategias que ayuden a minimizar las desviaciones o errores. Además de los indicadores que se puedan seleccionar, es importante contrastar los resultados preliminares con expertos en cada una de las cuestiones, con el fin de revisar las posibles distorsiones que se produzcan. También se pueden validar los resultados finales, con las organizaciones locales que pueden ofrecer perspectivas nuevas.

### *La dimensión cultural y local y los dilemas que plantean para la medición*

En ocasiones se utilizan conceptos distintos para medir un mismo fenómeno, o el grado de intensidad es percibido de manera distinta y por lo tanto medido de forma diferente. Además, la legislación local puede utilizar criterios muy diferentes según el contexto a las leyes internacionales. Y por lo tanto determinados delitos o comportamientos no serán contabilizados como tal, al utilizar criterios distintos. Por ejemplo, a la hora de medir la violencia, hay que tener en cuenta las relaciones de poder, las diferencias culturales, legislativas, las relaciones de género. Los países que tienen una legislación muy estricta en relación con la violencia sexual pueden tipificar delitos en un país que en otros no lo son. Este es el caso de Canadá, que tiene uno de los *ranking* más altos en violencia sexual, porque dentro de su legislación, incluyen muchos supuestos que no incluyen otros países, en los que tan solo cuentan las violaciones cuando que son denunciadas.

### *Los ranking: potencialidades y límites*

Los *ranking* se sitúan en una lógica competitiva, que no siempre es la más adecuada para analizar la realidad de un país. Además pueden tener un efecto negativo sobre la situación de un país, en términos de cancelación de ayuda, u otras acciones. Sin embargo, con

frecuencia los *rankings* se han convertido en un poderoso incentivo para los gobiernos para realizar esfuerzos para mejorar su posición y por lo tanto su proyección exterior en el ámbito de los derechos humanos, la justicia o la paz y es así como ha sido utilizado por muchas organizaciones.

Para terminar, los índices deben estar insertados en un sistema de referencia. Sería muy importante lograr un marco de referencia conjunto entre los diversos centros que miden la paz, los conflictos o los derechos humanos. Es necesario promover un mayor compromiso entre los activistas y la comunidad investigadora para compartir datos y metodología.

Los índices deberían contribuir a la elaboración de modelos o escenarios de futuro en el que la paz, el respeto de los derechos humanos y el medio ambiente, fueran elementos centrales. Y deberían servir para la acción y para influir en los que toman las decisiones políticas. En la medida que las sociedades cambian, se genera la necesidad de recoger datos que hasta ahora no había sido recogidos. Ningún índice es perfecto pero pueden ser una herramienta interesante para analizar la realidad e incorporar nuevas visiones.

## Referencias bibliográficas

Boege, Volker et al. (2008), *¿Qué es lo "fallido"?. Los Estados del Sur o la investigación y las políticas de Occidente*. Madrid, ICEI.

Dios, Manuel (2010), *La paz como cultura*, Lleida, Editorial Milenio.

Grebe, Jan (2011), *The Global Militarization Index (GMI). Use of the GMI for evaluating the development orientation of states and regional militarization*, Bonn, BICC  
ICIP (2010), *Midiendo la paz. Iniciativas, limitaciones y propuestas. Relatoría del seminario*, Barcelona, ICIP.

Londoño y Guerrero (eds) (2000). *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Mayor Zaragoza, Federico (2010), "Balance de un década de la Cultura de paz: retos y desafíos para el futuro", en Mesa, Manuela (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*, Madrid, Icaria.

Institut for Economics and Peace (2011), *Methodology, Results and Finding*, IEP, Australia. Disponible en: <http://www.visionofhumanity.org/>

# Informar en tiempos de Wikileaks

*Jean-Paul Marthoz*

*Periodista*



Wikileaks ha sido uno de los temas más comentados y más controvertidos de la actualidad internacional del año 2010. De repente una organización aparentemente salida de la nada, un OVNI mediático, parecía hacer tambalear los pilares del sistema diplomático internacional.

*El hecho de que  
diarios de  
prestigio  
decidieran  
publicar los  
cables neutralizó  
el carácter  
subversivo y  
antisistema de  
Wikileaks*

Hasta la publicación de los *War Logs* (Diarios de la Guerra) de Afganistán e Irak y de los cables del Departamento de Estado (el llamado *Cablegate*), Wikileaks había pertenecido al mundo de la información alternativa, se había movido en los recovecos de la actualidad, sacando a la luz de vez en cuando documentos confidenciales o secretos. Molestaba a los poderes como lo hacían otros mosquitos contestatarios, pero no parecía capaz de lanzar un desafío frontal al sistema.

Tampoco parecía que fuera a cambiar el funcionamiento del periodismo. Se asemejaba a otras fuentes alternativas que, como Indymedia, difundían en ocasiones noticias confidenciales o enfoques rebeldes sobre temas internacionales.

La divulgación en 2010 de un vídeo que mostraba cómo un ataque de un helicóptero estadounidense en 2007 en Bagdad tuvo como resultado la muerte de, entre otras víctimas civiles, dos empleados de la agencia de noticias británica Reuters tuvo un impacto significativo porque contradujo las explicaciones del Pentágono. Sin embargo esta revelación pertenecía al tipo de exclusiva que de vez en cuando aparece en el universo mediático internacional clásico.

La publicación de centenares de miles de cables cambió el panorama. De repente las autoridades estadounidenses descubrían la increíble vulnerabilidad de sus sistemas de almacenamiento y circulación interna de informaciones. La voluntad de conectar todos los centros de inteligencia para evitar la falta de coordinación revelada por la investigación sobre los atentados del 11 de setiembre 2001 había creado su propia disfunción, confiriendo a un suboficial, presuntamente Bradley Manning, la capacidad de grabar toneladas de datos sobre un disco duro, transferirlos a Wikileaks y provocar un sismo para la diplomacia estadounidense.

Muchas instituciones tuvieron que plantearse cuestiones de fondo sobre el impacto de Wikileaks. El Departamento de Estado, supuestamente protegido por sistemas de confidencialidad diplomática, se convirtió ante los ojos del mundo en una casa de vidrio transparente. ¿Cómo practicar la diplomacia y mantener relaciones internacionales en un entorno amenazado por el riesgo permanente de la revelación?

Wikileaks puso sobre la mesa también una cuestión filosófica en el país de la primera enmienda de la Constitución y de la libertad de expresión: ¿hasta dónde tolerar la revelación de documentos confidenciales?, ¿dónde está el límite entre el derecho a saber y la traición?, ¿cuál es la responsabilidad respectiva del *whistleblower* (el chivato), del primer destinatario (Wikileaks) y de los periódicos que publicaron los cables como primicia?

El caso Wikileaks desató la furia de la extrema derecha y de los sectores más nacionalistas de los Estados Unidos. Algunos, como Sarah Palin y locutores o blogueros de medios ultra, incluso lanzaron llamadas a “neutralizar” al director de Wikileaks, Julian Assange. Otros utilizaron este asunto como un pretexto para perseguir e intimidar a los medios liberales, particularmente a *The New York Times*, que se había asociado con Wikileaks para publicar y comentar estos cables y que tiene muy mala fama dentro de los círculos patrioterros o extremistas.

De hecho Wikileaks, que parece ligado a círculos anarquistas o antisistema, reforzó a los sectores próximos al Tea Party que tildan a los “liberales” de antiamericanismo y ofreció argumentos a los neoconservadores al difundir cables confidenciales sobre las maniobras de Irán, el doble juego de Pakistán con los talibanes o la corrupción de Mubarak.

Los círculos tradicionalmente favorables a una mayor transparencia de los organismos gubernamentales —la prensa “liberal”, las asociaciones de defensa de la libertad de expresión— también expresaron sus dudas. Muchos temían daños colaterales: el endurecimiento de las penas contra los funcionarios “soplones”, la clasificación más severa de los documentos internos e incluso la persecución ante los tribunales de los medios periodísticos “culpables de haber conspirado” con Wikileaks para atentar contra la seguridad nacional. También temían que la acusación de antiamericanismo y de espionaje contra Wikileaks pusiera en peligro el derecho de la prensa a publicar “secretos oficiales”.

## **Un impacto reducido**

El hecho de que diarios de prestigio, como *The New York Times*, *The Guardian*, *El País*, *Le Monde* y el semanario alemán *Der Spiegel* decidieran utilizar estos cables neutralizó en cierta medida el carácter subversivo y antisistema de Wikileaks. Estos medios del *establishment* liberal convirtieron la polémica sobre la traición y el espionaje en un debate más clásico sobre el derecho de la prensa a actuar como un contrapoder y a difundir informaciones supuestamente confidenciales al público en nombre de su derecho a saber y a participar en el debate ciudadano. Estos medios actuaron también como bomberos en el sentido de que juzgaron de manera seria las implicaciones de la publicación para los individuos mencionados en los cables y el impacto sobre los intereses vitales y la seguridad de los Estados Unidos y de sus aliados. Contactaron con el Departamento de Estado y la Casa Blanca para averiguar la veracidad de los cables y sopesar las repercusiones de su publicación.

*La “parcialidad”  
de Wikileaks al  
limitar sus  
revelaciones al  
mundo occidental  
constituye una  
debilidad en  
términos de  
credibilidad*

Sin embargo, a pesar de la indignación de algunos altos oficiales, el impacto de los cables ha sido hasta ahora mucho menos dañino para la diplomacia estadounidense de lo que denunciaban los sectores más conservadores. Ha complicado el trabajo de unos diplomáticos en capitales más sensibles, hasta provocar la transferencia a otros puestos de algunos de ellos, pero, hasta ahora, ningún secreto vital ha sido revelado y la diplomacia estadounidense sigue trabajando sin demasiadas trabas. El impacto para Washington pertenece más al campo del malestar o de la vergüenza que al de la seguridad nacional.

Muchos periodistas, expertos de centros de estudios, analistas de servicios de inteligencia, diplomáticos extranjeros o juristas estaban al tanto de muchas de las informaciones contenidas en los *War Logs* y de las opiniones expresadas por los diplomáticos estadounidenses en los cables. Una lectura sutil de artículos de la prensa de calidad o de las audiencias de las comisiones de relaciones exteriores en el Congreso permitía muchas veces adivinar los puntos de vista de los funcionarios del Departamento de Estado sobre Gobiernos o individuos. Cualquier corresponsal de prensa que hiciera su trabajo de buscar hechos y opiniones en el mundo de la diplomacia sabía que los representantes estadounidenses se reían de Berlusconi o se irritaban ante la arrogancia de Sarkozy. También los periódicos de referencia de los Estados Unidos habían publicado bajo la fórmula clásica “según fuentes diplomáticas occidentales que han solicitado guardar su anonimato” la (mala) opinión de Washington sobre el clan mafioso de los Ben Alí o de las maniobras de la familia Mubarak.

Más delicado ha sido el caso de las personas citadas en los cables. Se desató una polémica a propósito de la publicación por parte de Wikileaks de nombres de los afganos que ejercían de ayudantes e informadores del Ejército estadounidense. El Pentágono se quejó de que tal publicación los ponía en peligro y los convertía en objetivo de pistoleros talibanes.

La misma polémica se levantó tras la publicación de los nombres de disidentes u opositores con los cuales los diplomáticos estadounidenses habían tenido conversaciones que se suponían confidenciales. El peligro de una difusión pública es real para estas personas y puede afectar a su seguridad y su credibilidad en los países en que militan.

Este hecho explica que organizaciones como Human Rights Watch y Reporteros Sin Fronteras hayan alertado sobre la necesidad de asegurar la confidencialidad de estos encuentros. Los periódicos y Wikileaks decidieron tomar más precauciones y borrar los nombres y los datos (fecha y lugar de la conversación, tema, etc.) que permitieran identificarlos.

## El efecto de oficializar la información

El Departamento de Estado ha juzgado bastante insignificante el impacto directo de los cables, pero esto no significa que las publicaciones no hayan tenido indirectamente importantes repercusiones en los países mencionados.

La información puede ser un secreto a voces pero cobra otra relevancia cuando, en vez de rumorearse en los cafés o de intercambiarse en las tertulias, se publica en cables del Departamento de Estado. Muchos militantes de derechos humanos sabían que la embajada de los Estados Unidos en Túnez tenía un concepto negativo del clan Ben Alí y criticaba en privado la corrupción y la represión. Pero la publicación de cables confidenciales y oficiales contribuyó al cambio de relaciones de fuerza entre el Palacio de Cartago y la oposición. Quedaba demostrado que Washington no se opondría a un cambio democrático. De cierta forma y en cierta medida la revelación de los cables de la Embajada abrió un espacio a la oposición y dio legitimidad a la revuelta.

A veces los cables han jugado un papel perturbador en los debates políticos internos, al hacer público un enfoque inédito de hechos conocidos. Otras veces han permitido conocer la otra cara de la moneda al dar a conocer versiones de encuentros o discusiones que contradicen las declaraciones de políticos o diplomáticos. Bélgica, por ejemplo, descubrió que su ministro de Defensa, el democristiano Pieter De Crem, facilitó a sus interlocutores estadounidenses los argumentos que tenían que esgrimir para convencer al Gobierno belga de incrementar su participación en la guerra de Afganistan.

En cierto modo, estos cables han recordado a los periodistas que tienen que dudar sistemáticamente de sus políticos y buscar otras fuentes en vez de comportarse como taquígrafos del poder.

## Las dudas

Wikileaks ha planteado muchísimos interrogantes. ¿Cuáles serán las consecuencias de la transparencia sobre la capacidad de los Estados de llevar a cabo una diplomacia efectiva? ¿Cuáles son las intenciones y la supuesta agenda escondida de su fundador? ¿Será Wikileaks un elemento permanente del nuevo entorno mediático? ¿O se convertirá más bien en una excepción, una chispa singular en un universo marcado fundamentalmente por la opacidad y el secreto?

La “parcialidad” de Wikileaks, es decir, la limitación de sus revelaciones al mundo occidental y más precisamente a los Estados Unidos,

*La capacidad de Wikileaks de llegar al centro neurálgico del poder, y más concretamente a los círculos más secretos del Pentágono, ha sido muy limitada*

constituye a mediano o largo plazo una debilidad en términos de credibilidad. Aunque ciertos cables han cubierto de manera crítica a jefes de Estado “del otro bando”, ya sean Putin o Fidel Castro, las autoridades estadounidenses están explotando este hecho para designar Wikileaks no como un actor legítimo del mundo de la información sino como un militante del antiamericanismo.

Dicho de otra forma: la fuerza de Wikileaks dependerá en gran parte de su capacidad de difundir informaciones confidenciales procedentes de países considerados hostiles a los Estados Unidos: Rusia, China, Irán, etc. Si no lo logra, sufrirá tarde o temprano, incluso dentro de la prensa liberal, del ambiente de sospecha que se ha venido creando sobre sus verdaderas intenciones y se convertirá en una “fuente tóxica” que pocos periodistas del *establishment* se atreverán a tocar sin recelos.

Para evitarse tales dilemas y para no depender de un mayorista imprevisible como Wikileaks, *The New York Times* ha decidido formar su propio proyecto de búsqueda y tratamiento de las fuentes confidenciales que circulan por Internet. La gran dama de la prensa que ha asumido irregularmente su papel de “perro guardián” frente al poder no puede permitirse el riesgo de ser acusada de traición o de complicidad con un grupo —Wikileaks— y una persona —Assange— de los cuales desconfía.

#### *Deep secret*

En cierto modo la avalancha de informaciones vertidas por Wikileaks ha demostrado que el verdadero poder no se localiza en la diplomacia. La capacidad de Wikileaks de llegar al centro neurálgico del poder, y más concretamente a los círculos más secretos del Pentágono, de la comunidad de la inteligencia o de centros exclusivos de poder ha sido muy limitada. Estos poderes disponen de sistemas de seguridad muchísimo menos vulnerables.

Ahora bien, la exigencia del derecho a saber se plantea precisamente de la forma más radical a propósito de estos grupos, el famoso “complejo militar-industrial” denunciado en 1961 por el presidente republicano Dwight Eisenhower. Para informar sobre este “Estado profundo” se necesita más que descargar y filtrar documentos. Supone un esfuerzo sostenido seguir una estrategia estricta, al modo de la investigación que publicó en julio de 2010 *The Washington Post* bajo el título de “Top Secret America” sobre el sistema gigantesco de inteligencia creado después del 11 de setiembre de 2001. Desde el punto de vista político, esta investigación, que duró dos años, tiene mucha más importancia que Wikileaks por su intención, por sus métodos y por sus resultados. Ha sido llevada a cabo por un diario

convencional para esclarecer un tema crucial en una sociedad democrática: el papel de los servicios de inteligencia y su rendición de cuentas frente a las instituciones democráticas. Ha seguido métodos de investigación que se ven como legítimos y propios de las prerrogativas y técnicas del periodismo de investigación. Ha permitido evaluar la potencia real de un poder escondido y ofrecer de esta forma un documento de referencia y de calidad a la ciudadanía y a las instituciones supuestamente garantes de la separación de poderes y de la constitucionalidad de las acciones gubernamentales.

El fenómeno Wikileaks, en vez de promover más transparencia, podría reforzar a esta “Top Secret America”. Está ya provocando una reacción más severa por parte del poder y justificando un entierro más profundo de los secretos en zonas menos accesibles. “Aparte de su voluntad de tratar de perseguir ante los tribunales a las personas que difunden la información”, escribe Scott Shane, “la administración Obama está decidida a utilizar la tecnología para preservar sus secretos. El Departamento de Defensa está reduciendo su programa de intercambio de informaciones. Ha quitado los grabadores de CD y DVD de sus computadoras. Está rediseñando sus sistemas de seguridad para que requieran la autorización de dos personas, y no solo de una, para mover grandes cantidades de información de una computadora clasificada a otra no clasificada y está instalando software que detecta las descargas de tamaño poco habitual” (Shane, 2010).

### **Perturbaciones en el planeta mediático**

¿Ha sido la irrupción de Wikileaks el fenómeno más significativo de la revolución por la cual está pasando el planeta de los medios? Probablemente no. A pesar del escándalo fenomenal que se armó podría ser un epifenómeno pasajero frente a otras tendencias más significativas que determinan la manera en que la información circula en el mundo e incide sobre los acontecimientos políticos.

La discusión sobre el impacto de Wikileaks ha sido desplazada por los acontecimientos en el mundo árabe. Claro, la publicación de cables del Departamento de Estado sobre la mafia Ben Alí, el clan Mubarak o la enfermera ucraniana de Gadafi ha tenido cierto impacto sobre la deslegitimación de estas gerontocracias árabes (Wood, 2011).

Sin embargo la novedad mediática de estos acontecimientos se ha situado a otro nivel. Las rebeliones árabes han confirmado el poder de la cadena qatarí *Al Yazira*, ya no solo como una alternativa popular en lengua árabe a los medios estatales de la región, sino también en su versión en inglés como una alternativa o un complemento global a las grandes cadenas occidentales (BBC, CNN, France 24).

*Los fenómenos de Wikileaks y de Facebook han tomado una importancia particular a raíz de los trastornos que vive el periodismo*

Esta autonomía del espacio mediático árabe y su capacidad de ofrecer un marco interpretativo diferente de los acontecimientos es un elemento estructural del reordenamiento del planeta mediático. Corresponde a la emergencia de otras lecturas del mundo, promovidas por la proyección internacional de nuevos actores mediáticos, chinos, turcos, brasileños, que han desarrollado de manera ingente sus capacidades de cobertura y difusión autónoma de la información internacional.

Los eventos en Túnez o El Cairo han subrayado también la importancia de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en la movilización de los protestarios. En Egipto se llegó incluso a hablar de la generación Facebook, porque uno de los motores de las revueltas fue la circulación por Internet y más concretamente en Facebook de fotos y comentarios que denunciaban la brutalidad de la policía egipcia.

Como en Irán después de las elecciones de 2009, la batalla de la información se ha librado al lado y muchas veces en contra de los medios oficiales y tradicionales. Estas tecnologías no sólo han permitido acelerar los procesos de movilización sino que además han creado redes autónomas de producción y circulación de las informaciones.

Con una gran agilidad técnica los activistas han sorprendido a las fuerzas de represión y se han beneficiado —otro fenómeno inédito del universo mediático— de la solidaridad de individuos y grupos dedicados a contrarrestar las medidas adoptadas por los Gobiernos autoritarios para silenciar a los guerrilleros de la web. Por ejemplo, durante la revolución tunecina, ciberactivistas extranjeros desataron un ataque de DDoS (Distributed denial of Service) contra los grupos gubernamentales. Ofrecieron consejos a los blogueros para despistar a los censores y asegurar su protección contra la policía de la Red.

La aparición de esta nueva internacional de los “quebradores de censura” en la red se perfila como un fenómeno inédito. Por ejemplo, la *Global Network Initiative*<sup>1</sup> que se compromete a proteger la libertad de expresión en Internet está compuesta de asociaciones de defensa de la libertad de expresión (Human Rights Watch, Committee to Protect Journalists), de grandes empresas (Google, Microsoft, Yahoo!), de fondos éticos (Calvert Group, etc.) y de centros académicos (Berkman Center for Internet & Society de la Universidad de Harvard).

Esta internacional incluye también a individuos de cultura anarquista o libertaria, entre los cuales están los ya famosos *Anonymous*, y a

---

<sup>1</sup> [www.globalinitiative.org](http://www.globalinitiative.org)

los Gobiernos. En febrero del 2011, la Secretaria de Estado Hillary Clinton confirmó la intención del Departamento de Estado de apoyar a los ciberdisidentes víctimas de acciones represivas de Gobiernos autoritarios. Por su parte, la Comisión Europea ha financiado por medio de su instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos algunos proyectos de apoyo a los ciberdisidentes, para proteger la seguridad de sus comunicaciones electrónicas.

### **La irrupción de los “information-doers” o los “periodistas ciudadanos”**

Los fenómenos de Wikileaks y de Facebook han tomado una importancia particular a raíz de los trastornos que vive el periodismo. En los últimos años han aparecido legiones de “information doers” (fabricantes de información), como los llama el periodista de la BBC World Nik Gowing (2009), o de “periodistas ciudadanos”, como los califican otros, es decir, personas o asociaciones que irrumpen en el mundo de las noticias y compiten con el periodismo tradicional.

Al lado de la prensa tradicional se está creando un mundo mediático compuesto de individuos o de grupos que intervienen en todas las etapas de la cadena informativa, desde la recolección hasta la interpretación de las noticias. Han aparecido centenares de miles de nuevos comunicadores, desde el bloguero individual hasta ONG o centros de estudios que se comportan como medios periodísticos, suministrando sus propias noticias, ofreciendo interpretaciones de los acontecimientos y proponiendo opiniones como si fueran los editoriales o las columnas de la prensa convencional (Bogert, 2011).

Armados con su teléfono móvil, los ciudadanos filman acontecimientos y transfieren las imágenes a medios tradicionales o listas de correos electrónicos o redes sociales. Fotos del atentado en el metro de Londres en julio de 2005 o del aterrizaje “milagroso” del avión de la compañía US Airways en el río Hudson en Nueva York en enero de 2009 ilustran esta nueva realidad.

Su impacto es todavía más decisivo cuando revelan verdades que los Estados quieren ocultar. La foto de Neda, la joven iraní mortalmente herida por una bala durante las manifestaciones de protesta en Teherán en junio del 2009, llegó a simbolizar la represión del régimen de los ayatolás contra militantes del Movimiento Verde.

Más poderosa todavía fue la página de Facebook creada en junio de 2010 por Wael Ghonim, un ejecutivo de Google y activista de los derechos humanos. Difundió unas fotos tomadas con un móvil que mostraban a un joven empresario egipcio, Khaled Said, detenido por

la policía secreta en Alejandría y asesinado a golpes. Esta página, titulada *Todos somos Khaled*, llegó a tener 470.000 usuarios en febrero de 2011. Después de catalizar el movimiento de protestas se convirtió en uno de los canales más poderosos para difundir informaciones sobre manifestaciones y movilizaciones (Ghanam, 2011).

Los ejemplos de esta intrusión de “comunicadores ciudadanos” (Kelly, Kayaks y Gold, 2010) se han multiplicado hasta convertirse en algo casi normal en el flujo de la actualidad. En cada manifestación centenares e incluso miles de participantes o testigos filman las escenas, en particular cuando las fuerzas de seguridad intervienen. Permiten revelar abusos y desmentir “verdades oficiales”, como en el caso de Ian Tomlinson, un peatón fallecido en abril de 2009 después de haber sido agredido sin motivo por la policía durante una manifestación en Londres en la que Tomlinson ni siquiera participaba.

El fenómeno está ya tan consolidado que medios periodísticos tradicionales lanzan regularmente llamadas para recibir imágenes captadas por estos “fabricantes de información”.

De un modo más sistemático y más profesional algunos blogueros, hostigados por las autoridades, han sido reconocidos como periodistas por las organizaciones de defensa de la libertad de prensa Reporteros Sin fronteras (RSF) y el Comité para la Protección de Periodistas (CPJ, Nueva York) y cuentan con su apoyo. Es el caso del sitio Nawaat.org, que jugó un papel emblemático en las revueltas tunecinas y fue galardonado con el premio Net-Citizen 2011, patrocinado por RSF y Google.

Algunas organizaciones no gubernamentales actúan como verdaderos medios periodísticos. Human Rights Watch, la organización estadounidense de defensa de los derechos humanos, está en la vanguardia de esta injerencia mediática. Manda a sus “reporteros”, llamados investigadores de emergencia, a las zonas en guerra desde donde informan “en directo” sobre los acontecimientos como si fueran agencias de prensa, utilizando Twitter o Facebook, y formando parte del “ciclo informativo”. Contrata a fotoperiodistas famosos como Gilles Peress o Bruno Stevens para documentar situaciones de emergencia. Lleva a cabo investigaciones a largo plazo sobre temas de interés público, como las ventas de armas o el tráfico de personas. Ofrece el marco interpretativo, jurídico o político, de acontecimientos de actualidad.

*Los comunicadores ciudadanos permiten revelar abusos y desmentir “verdades oficiales”*

## La reacción represiva

Ahora bien, esta nueva situación no puede llevar a la euforia. Incluso si algunos de ellos han sido desestabilizados por los nuevos medios, los Gobiernos autoritarios tienen una gran capacidad de esconder sus fechorías de la mirada mediática. Disponen de un abanico de medidas para privar a su población del acceso a los medios de información internacionales y para trabar la comunicación hacia el exterior.

Los teóricos del concepto de la “tecnología liberadora” —la idea de que Internet, Twitter o Facebook juegan esencialmente un papel positivo en la promoción de la libertad— encuentran una oposición creciente entre los ciber-escépticos. Evgeny Morozov, experto de la New America Foundation y profesor invitado de la Stanford University, ha dedicado un libro éxito de ventas (Morozov, 2011) a demostrar la ambivalencia de estas tecnologías y la capacidad que tienen los Estados para emplearlas en su propio beneficio.

En 2009, el Gobierno iraní, aprovechándose de tecnologías suministradas por empresas occidentales, utilizó los datos que figuraban en las redes sociales y en la telefonía móvil para identificar a los opositores y detenerlos. En Egipto, a principios del año 2011, el Gobierno de Mubarak casi consiguió “apagar las luces” al cortar totalmente el acceso a los proveedores de Internet, lo que redujo de manera drástica la capacidad de informarse en Egipto y sobre Egipto.

Es importante señalar que la existencia de estas tecnologías no borra los viejos métodos represivos empleados para intimidar tanto a los opositores como al público y a la prensa nacional e internacional. Para quebrar la revolución del azafrán en 2007 la Junta de Myanmar desató una represión violenta y expulsó a los periodistas extranjeros. En Libia en marzo del 2011 muchos periodistas, entre ellos reporteros de la BBC, del diario *The Guardian* y de *Al Yazira*, fueron víctimas de la brutalidad de fuerzas gubernamentales.

La violencia es uno de los mayores obstáculos al flujo internacional de la información. La utilizan Estados autoritarios pero también, cada vez con más frecuencia, “grupos no estatales”, tanto rebeldes como, por el contrario, ligados al aparato estatal. En Turquía, el asesinato del periodista turco-armenio Hrant Dink en 2007 fue obra del “Estado profundo”, un submundo de agentes secretos, de militares, de mafiosos y de grupos ultranacionalistas. En México, las matanzas ligadas al narcotráfico en la frontera norte implican a criminales pero también a miembros de las fuerzas de seguridad. Han creado un nivel de violencia que aterroriza y amordaza la prensa, transformando algunas ciudades de la frontera como Reynosa o Ciudad Juárez en territorios sometidos a una forma de narcototalitarismo (Comité para la Protección de Periodistas, 2010).

## ¿Un futuro para el periodismo?

Estos nuevos fenómenos —Facebook, los “fabricantes de información”, Human Rights Watch— responden a tendencias profundas que afectan al mundo de la gran prensa comercial. En los últimos años, los medios más convencionales, dirigidos al gran público, han disminuido sus capacidades de recoger e investigar informaciones. Han dejado cada vez más el mundo de la información *hard* para moverse en un universo *soft*, guiado por los valores de entretenimiento y de espectáculo.

Esta retirada de la esfera de la información se ha registrado aún con más fuerza en la cobertura de las noticias internacionales. Paradójicamente coincide con una globalización acelerada que hace que el mundo sea cada vez más interdependiente y que lugares lejanos estén cada vez más próximos e interconectados.

El fenómeno de esta retirada es particularmente agudo en los Estados Unidos. “Goodbye World”, escribía Peter Arnett en la *American Journalism Review* en noviembre 2003 al analizar el escaso espacio dedicado a las noticias internacionales en los grandes diarios regionales de los Estados Unidos. Su diagnóstico sin duda sería todavía más severo ocho años más tarde.

El panorama parece desolador. Periódicos que fueron famosos por su cobertura internacional han repatriado a sus corresponsales. El diario *Newsday* (Long Island, Nueva York), que ganó el premio Pulitzer en 1974 con su investigación global “The Heroin Trail” sobre las rutas de la droga y en 1993 con el reportaje de Roy Gutman sobre los campos de exterminio serbios en Yugoslavia, ya no tiene oficinas en el extranjero.

En Francia o Bélgica diarios regionales de gran tirada sólo dedican algunas columnas a las noticias internacionales, como si los acontecimientos de allá no afectaran a las poblaciones de aquí. En la televisión privada y pública el tiempo dedicado a la actualidad internacional se reduce cada vez más en beneficio de un “periodismo de proximidad” de tinte populista que organiza la ceguera frente al mundo. Como si la crisis del mundo árabe, por ejemplo, no fuera algo próximo, aunque incida en el precio de la gasolina, la tasa de crecimiento económica o los flujos migratorios. Como si la violencia del narcotráfico en México perteneciera a otro mundo aunque aliamente el consumo de drogas en Europa y dé poder a los grupos criminales transnacionales.

Estos fenómenos agudizan la desigualdad de acceso a la información dentro la sociedad. Una minoría de personas disponen de una información internacional amplia y de calidad mientras la gran mayoría se

*Los medios convencionales han dejado el mundo de la información para moverse en un universo guiado por los valores de entretenimiento y de espectáculo*

queda satisfecha con unos minutos en el telediario o algunos párrafos en la prensa escrita. “Si los periódicos paran de informar sobre lo que ocurre en el mundo”, escribía Pamela Constable en 2007 en *The Washington Post*, “temo que terminaremos con una élite microscópica que lea *Foreign Affairs* y una nación adormecida que vea la aparición fulgurante de ataques terroristas en medio de una avalancha de comentarios y chismes” (Constable, 2007).

La observación de la corresponsal del diario de referencia de la capital estadounidense no solo subraya que la cantidad de informaciones internacionales disminuye sino que su calidad está también contaminada por las prácticas periodísticas y por la ideología política.

Guiada por las mediciones de audiencias, convencida de que el público quiere emociones y drama y que se aburre rápidamente, la prensa más comercial pasa constantemente de la inflación a la deflación informativa. Unas pocas noticias, las que se prestan al avance informativo y a la dramatización, ocupan todo el espacio y relegan al margen o a la nada al resto del mundo.

En este contexto que oscila constantemente entre la indigestión y la escasez, la noticia muchas veces pierde sentido. Como analiza Matthew Baum en su libro *Soft News Goes to War* (2003), las cadenas de televisión local norteamericanas informan de lo que ocurre en el mundo no porque se interesen por estos acontecimientos sino porque las imágenes de la actualidad internacional corresponden a los estándares y a los formatos —crímenes, dramas, carreras de coches, *bang bang* y *bling bling*— de la actualidad regional o local del público norteamericano.

La tecnología favorece estas tendencias porque permite escenificar la información y dotarle de dramatismo por el uso del reportaje en directo. Produce un torrente de imágenes y sonidos que según la expresión del sociólogo Todd Gitlin “invade nuestras vidas, alienta emociones desechables y compromisos casuales, amenazando con hacer de la democracia un espectáculo secundario” (Gitlin, 2002).

Este contexto de *infotainment* (información y entretenimiento) y, como establece el informe de *Project for Excellence in Journalism* (2005), “la reducción del trabajo de investigación y de tratamiento periodístico” de la información abren las puertas a comentaristas y participantes de tertulias que ideologizan brutalmente sobre cualquier tema y desdeñan los criterios fundamentales del periodismo. En los Estados Unidos, la cadena Fox News, los programas radiofónicos de Rush Limbaugh y miles de blogueros agresivos crean un panorama mediático que promueve un concepto irracional y populista de la información.

A nivel de la política exterior, estos fenómenos en la esfera de los medios se añaden a otro tan preocupante como aquellos: la desinformación gubernamental, para crear lo que David Brock llama “una máquina de ruidos” (Brock, 2004) ensordecedora que excluye y deslegitima a las voces disidentes y aplasta las informaciones contrastadas y fundamentadas.

Este sistema prevaleció en particular durante los meses que precedieron la invasión de Irak por los Estados Unidos en 2003. Sometidos a una concentración de fuego propagandístico por parte de la Casa Blanca y del Pentágono, mal informados por periodistas parciales o temerosos, los ciudadanos se dejaron persuadir masivamente de los falsos argumentos utilizados por la administración Bush para “vender su guerra” contra Saddam Hussein. Fenómenos similares se registraron en Gran Bretaña donde los *spin doctors* (asesores expertos en tergiversar la verdad) del primer ministro Tony Blair contaminaron la esfera pública con informaciones casi o totalmente falsas (Martos, 2003).

Muchos expertos estiman que estas evoluciones que abaratan la calidad del debate son mucho más peligrosas para la capacidad de los Estados Unidos de llevar a cabo una política exterior racional que la revelación de los “secretos” de Wikileaks. En los últimos años una serie de autores ha dado la voz de alarma sobre el *dumbing down*, la simplificación e idiotización del discurso público, denunciando un sistema mediático adicto a los formatos en que “perros de ataque” polarizan, simplifican, estigmatizan, especialmente en tiempos de crisis. “La pasión viene a reemplazar la racionalidad en partes importantes del discurso nacional”, escriben Stefan Halper y Jonathan Clarke, “y silencia a las instituciones que normalmente proveen de perspectiva —las páginas editoriales de los periódicos, los centros de estudio y el Congreso—” (Harper y Clarke, 2007).

Este “ataque contra la razón”, tal como lo resume el título del libro del ex-vice presidente demócrata de Estados Unidos Al Gore (2007), ha desembocado en errores mayúsculos, como la guerra en Irak, la perpetuación del conflicto israelo-palestino o la falta de previsión en lo que respecta a las revueltas árabes en Túnez o Egipto. Ha favorecido, además, la emergencia del Tea Party y de su visión maniquea y agresiva del mundo, un fenómeno que tiene repercusiones en el debate sobre la política exterior de los Estados Unidos y promueve reacciones más nacionalistas y más militaristas (Mead, 2011).

*El discurso público se simplifica y banaliza debido a un sistema mediático adicto a los formatos en que “perros de ataque” polarizan y simplifican*

## ¡El periodismo importa!

El panorama de la información internacional incluye tendencias aparentemente contradictorias. Nunca ha habido tal profusión de informaciones y de informadores pero al mismo tiempo crecen la confusión y la ignorancia. Cunde también el sentimiento de que decisiones cruciales tomadas por los poderes nacionales e internacionales escapan a la mirada de la prensa y de los ciudadanos.

Esta observación aparentemente contradictoria supone un redefinición o más bien una reafirmación del papel fundamental del periodismo y de los intelectuales y activistas que quieren explicar, como dijo Milan Kundera, “la complejidad de la realidad” porque estiman que los ciudadanos tienen el derecho de disponer de las informaciones y de las opiniones que les permitan actuar dentro de la sociedad y frente a los poderes.

“Journalism matters!”. El periodismo tiene importancia. Así empieza el *Informe sobre el futuro del periodismo* de la Federación Internacional de Periodistas presentado en junio 2010 en Cádiz (Marthoz y Berger, 2010).

“El periodismo hace más que informarnos”, escribe Bill Kovach, ex-director de la prestigiosa Fundación Nieman de la Harvard University. “Permite que nos hagamos oír como ciudadanos en los centros del poder y nos da la posibilidad de monitorear y controlar las fuentes del poder que determinan nuestras vidas”.

Si bien la filosofía profunda del periodismo como sostén de la democracia no ha cambiado, sus misiones sí han evolucionado. Estas ya no consisten tanto en decidir, al modo de un “portero” (*gatekeeper*), de qué se habla o de escoger lo que se difunde o no en el espacio público. La *blogoesfera* ha convertido este papel tradicional en una ilusión porque su capacidad de ingerir y difundir informaciones es ilimitada y puede en cada momento desestabilizar a los medios que, por acción o por omisión, dejan de lado una información.

En este mar convulso de noticias la misión principal del periodismo reside primero en la selección de las informaciones que tienen importancia. Consiste después en darles o no el sello de la veracidad. Cada vez con más frecuencia, el periodista tendrá que ser no sólo un investigador de los hechos sino también un árbitro en las versiones de los hechos porque la profusión informativa, la presión de la competencia y la tiranía del tiempo (ser el primero) favorecen la difusión de rumores, de noticias erradas o manipuladas.

Ya no basta con oponer la verdad del poder a la verdad del contrapoder ni de difundir equitativamente las propagandas rivales. El

periodista y el analista tienen la obligación de distinguir entre la paja y el trigo y de establecer lo que constituye la versión más rigurosa de la información.

Esta responsabilidad se aplica a todas las fuentes: a los Gobiernos que han desarrollado sus sistemas de “gestión de las percepciones”, pero también a los que producen la información, a las ONG y a las organizaciones como Wikileaks. El riesgo de errores de buena fe pero también de manipulación es permanente. En 2010, por ejemplo, cuando Wikileaks difundió su famoso vídeo sobre el ataque de un helicóptero estadounidense sobre Bagdad, la organización eliminó unas imágenes que mostraban a un iraquí armado con un lanzagranadas, porque, como escribe Bill Keller, el director de *The New York Times*, “en su deseo de hacer de este vídeo una obra de propaganda contra la guerra” (Keller, 2011), no quería que este hecho restara fuerza a su interés de denunciar un ataque ilegal contra civiles.

A pesar del modo masivo e indiscriminado en que Wikileaks difundió sus toneladas de información clasificada, la “organización” de Julian Assange ha demostrado que el Gobierno de los Estados Unidos consideraba como confidenciales unas informaciones que tendrían que haberse puesto en conocimiento del público. Subrayó el conformismo, el oficialismo o la pasividad de gran parte de la prensa que no se ha esforzado en buscar la noticia real detrás de la noticia oficial y ha aceptado sin reservas la pretensión de las autoridades de decidir lo que es público y lo que es secreto.

Por lo tanto la lección de Wikileaks se aplica también a la necesidad de restaurar un periodismo de investigación y de revelación sin el cual los Gobiernos y los otros poderes pueden utilizar a su antojo sus aparatos de comunicación para imponer su agenda informativa y para mentir a los ciudadanos.

Wikileaks, escribía James Rubin, ex-secretario de Estado adjunto durante la administración Clinton, ha socavado la confianza que tiene que reinar entre instituciones estadounidenses como el Departamento de Estado o el Pentágono y sus interlocutores extranjeros (Rubin, 2010). En cierta medida y hasta cierto punto esta crítica es válida. Sin embargo el desafío más importante para las democracias es preservar la confianza entre los gobernantes y los gobernados y esta confianza tiene que basarse en un información amplia y veraz que permita sostener un debate informado sobre los retos más cruciales que tiene que afrontar una sociedad democrática.

*Wikileaks ha subrayado el oficialismo o la pasividad de gran parte de la prensa que no se ha esforzado en buscar la noticia real detrás de la noticia oficial*

## Referencias bibliográficas

- Baum, M. (2003), *Soft News Goes to War. Public Opinion and American Foreign Policy in the New Media Age*, Princeton, Princeton University Press.
- Bogert, C. (2011), "Whose News? The Changing Media Landscape and NGOs", in *Human Rights Watch World Report 2011*. [En línea]. Disponible en <http://www.hrw.org/en/world-report-2011>
- Brock, D. (2004), *The Republican Noise Machine. Right-Wing Media and How It Corrupts democracy*, Nueva York, Crown Publishers.
- Comité para la Protección de Periodistas (2010) "Silencio o muerte en la prensa mexicana", Nueva York, setiembre del 2010. [En línea]. Disponible en <http://www.cpj.org/es/2010/09/silencio-o-muerte-en-la-prensa-mexicana.php>.
- Constable, P. (2007), "Demise of the Foreign Correspondent" en *The Washington Post*, 18 de febrero.
- Ghannam, J. (2011), *Social Media in the Arab World: Leading up to the Uprisings of 2011*, Center for International Media Assistance/National Endowment for Democracy, 3 de febrero.
- Gitlin, T. (2002), *Media Unlimited. How the torrent of images and sounds overwhelms our lives*, Nueva York, Henry Hold & Company.
- Gore, A. (2007), *The Assault on Reason*, Nueva York, The Penguin Press.
- Gowing, N. (2009), *Skyful of Lies and Black Swans. The new tyranny of shifting information power in crises*, Reuters Institute for the Study of Journalism/Oxford University.
- Harper, S. y J. Clarke (2007), *The Silence of the Rational Center. Why American Foreign Policy Is Failing*, Nueva York, Basic Books.
- Kelly, J., Kayaks, R. y H. Gold (2010), *The rise, challenges and value of citizen journalism*, Reuters Institute for the Study of Journalism/Oxford University.
- Keller, B. (2011), "Dealing With Julian Assange and the Secrets He Spilled", en *The New York Times Magazine*, 26 de enero.
- Marthoz, J. P. (2003), "Etats-Unis: face au marketing de guerre, une presse sommée de s'aligner", en Lamloum, O. (2003) *Irak. Les Médias en Guerre*, París, Éditions Sindbad/Actes Sud, pp. 19-64.
- Marthoz, J. P. y G. Berger (co-editores) (2010), *Journalism Unions in Touch with the Future*, Bruselas, International Federation of Journalists.
- Mead, W. R. (2011), "The Tea Party and American Foreign Policy. What Populism Means for Globalism", en *Foreign Affairs*, Marzo/Abril.
- Morozov, E. (2011), *The Net Delusion. How Not to Liberate the World*, Londres, Allen Lane (Penguin).
- Project for Excellence in Journalism (2005), *The state of the newsmedia*, Washington. [En línea]. Disponible en <http://stateofthedia.org/2005/>.
- Priest, D. y W. Arkin (2011) "Top Secret America". [En línea]. Disponible en <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/>
- Rubin, J. (2010) "The Irony of Wikileaks", en *The New Republic*, 1 de diciembre de 2010.
- Shane, S. (2010) "Keeping Secrets Wikisafe", en *The New York Times*, 11 de diciembre.
- Wood, G. (2011) "Arab Revolutions Through the Wikileaks Lens", en *Foreign Policy*, 9 de marzo de 2011.



# Guerras y ejércitos en el siglo XXI<sup>1</sup>

*Alberto Piris Laespada*

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



Si algo muestra la historia de las guerras con gran claridad es su esencial naturaleza de fenómeno social, con independencia de la existencia concreta de ejércitos, armas y soldados, y tampoco estrictamente dependientes de estrategias, técnicas y tácticas, tan variables en el transcurso del tiempo como lo que podría observarse al leer una historia del vestido o de la comida, por citar dos ejemplos del campo de la sociología. Aunque Gastón Bouthoul (1970) se esforzara por crear y desarrollar el concepto de “polemología”, que definió como “un estudio objetivo y científico de las guerras como fenómeno social susceptible de observación”, es precisamente esa inherente condición de fenómeno que se desarrolla dentro del campo de lo social lo que hace imposible estudiarlas por separado de todas las demás variables sociales, tan distintas y heterogéneas, que influyen en la génesis, desarrollo y conclusión de toda guerra. Dicho brevemente: las guerras no pueden estudiarse fuera del contexto social en el que se producen.

---

<sup>1</sup> Escrito en *Tres Cantos (Madrid)*, febrero 2011

No hace mucho tiempo que el vizconde Montgomery de El Alamein (1968:18), en su conocida obra *A History of Warfare*, escribía: “La guerra moderna es *guerra total* y a lo largo de los siglos se ha hecho muy complicada, abarcando la vida y las actividades de una nación en una amplitud siempre creciente, por lo que resulta implicada la moral de *toda* la nación” (traducción y cursivas de A.P.L.). Poco más de cuarenta años han transcurrido desde que se publicó esta reflexión del vencedor de Rommel y puede afirmarse que hoy carece de validez. No hay que mirar muy lejos para comprobarlo: durante el primer decenio del siglo XXI, Estados Unidos ha soportado dos guerras casi simultáneas, en Irak y en Afganistán, y una gran parte de la población de ese país apenas se ha sentido afectada. Sea cual sea el motivo principal al que esto se atribuya (es innegable que la desaparición del servicio militar obligatorio ha distanciado las guerras de las vivencias cotidianas de la población), el hecho es que la observación asidua de los principales medios de comunicación estadounidenses muestra que la moral de toda la nación apenas se ha visto perturbada por ninguna de ambas guerras.

*Ahora, aparecen  
las llamadas  
empresas de  
servicios militares,  
que gestionan un  
sinfín de  
actividades que  
antes corrían a  
cargo de los  
ejércitos*

Siendo “guerras modernas”, puesto que en ellas se han aplicado los más avanzados conceptos estratégicos (contrainsurgencia, enfrentamientos asimétricos, privatización de ciertos ámbitos de la guerra) y se han utilizado los más innovadores instrumentos de la industria bélica (aviones sin piloto, robotización, guerra a distancia, informática del campo de batalla, etc.), ninguna de las dos ha sido una “guerra total” ni para Estados Unidos, ni para sus aliados más implicados en la acción. Sin embargo, las palabras del general Montgomery tenían plena vigencia nada más concluir la Segunda Guerra Mundial y no era fácil entonces prever cómo evolucionaría la guerra en la segunda mitad del siglo XX. Más aún: los habituales augures del futuro bélico de la humanidad, que tanto proliferaron una vez concluida esa guerra, derivaron sus discursos hacia estrategias basadas en armas nucleares, tanto de pequeña potencia y desplegadas en el campo de batalla como de alcance intercontinental y potencia ilimitada; tampoco dejaron de lado los sugestivos enfrentamientos en el espacio exterior con tecnologías de “guerra de las galaxias” y algunos otros conceptos que se inclinaban más hacia la ficción científica y la exitosa divulgación popular que a lo que cabía esperar de la evolución natural del fenómeno guerra.

Es con estas limitaciones en la mente como conviene abordar la lectura de este ensayo cuyo objetivo no es otro que apuntar posibles trayectorias de evolución futura, tanto en el modo de hacer las guerras como en la naturaleza y actividad de sus principales —pero no únicos— protagonistas, que son los ejércitos.

Se han seleccionado algunos de los factores más sobresalientes que implican cierta innovación en el modo de hacer la guerra desde mediados del pasado siglo; todos ellos eran antes inexistentes o, por lo menos, solo se hallaban presentes de forma incipiente en los tableros de proyectos y desarrollos innovadores de las corporaciones del armamento y en los planes futuros de los Estados Mayores.

Se van a tratar por separado los siguientes aspectos:

- La privatización de la guerra: “El regreso de los mercenarios”;
- No existe enemigo pequeño: “Las guerras asimétricas”;
- La informática en acción: “La guerra en el ciberespacio”;
- No todo es hacer la guerra: “Los ejércitos en las operaciones de ayuda humanitaria”.

### **El regreso de los mercenarios**

La Segunda Guerra Mundial fue el más intenso y extenso conflicto bélico que se sustentó principalmente sobre el esfuerzo personal de tropas de reclutamiento forzoso, extraídas de entre la población de los países que en ella participaron. Siberianos y neozelandeses, húngaros, checos o canadienses, todos ellos vertieron su sangre en el campo de batalla bajo las banderas de sus propios países, alistados en uno de los dos bandos combatientes. Percibían el magro estipendio de los soldados de reclutamiento y, como contrapartida, podían dejar sus vidas en el combate. También podían ser condecorados y ascender en la carrera militar o establecer relaciones sociales que les permitieran progresar a su regreso a la vida civil. Pero durante la guerra, fueron estos combatientes los que llevaron el peso del combate. Si la guerra producía beneficios económicos a muchos que no participaban directamente en ella, esto se refería principalmente a los proveedores de equipos, material y armamento. La gestión del personal era exclusividad de los ejércitos y no estaba sujeta a las leyes del mercado.

Las circunstancias han cambiado notablemente. Ahora, también algunos combatientes pueden ser gestionados como si de una empresa privada se tratara. Aparecen las llamadas empresas de servicios militares, compañías militares privadas, agencias responsables del mantenimiento de equipos, de la protección de instalaciones, de la ejecución de misiones especiales, de la preparación y adiestramiento de unidades de los ejércitos regulares y un sinfín de actividades que antes corrían a cargo de los ejércitos. Estos nuevos “mercenarios” han salido a la luz pública a raíz de la invasión de Irak,

donde la violenta actuación de una conocida empresa, *Blackwater*, fue causa de serios conflictos en varias ocasiones, hasta el punto de que el gobierno de Bagdad vetó su presencia en el país<sup>2</sup>.

El vacío legal que rodea a sus actividades hace que se desarrollen en una zona gris donde las responsabilidades no están claramente delimitadas. Pero ¿qué ventajas y qué riesgos presentan estas organizaciones para que, a pesar de su ambigua naturaleza, sigan siendo utilizadas por muchos países?. Un comandante del ejército español (Arienza, 2009) los resume, en un documento del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN), de este modo:

- Ventajas económicas ante la reducción de presupuestos: se pueden “alquilar” ciertas fuerzas militares.
- Menor coste humano: si mueren los miembros de una compañía privada militar, el impacto emotivo en la opinión pública será menor que si se trata de soldados de las fuerzas nacionales<sup>3</sup>.
- Gran eficacia, por su flexibilidad y su posibilidad de reacción rápida.
- Actuación parecida a una “diplomacia en la sombra”. Libres de controles parlamentarios, pueden facilitar el tráfico de armas, adiestrar a ejércitos “prohibidos” o actuar fuera de la ley. Conviene matizar este aspecto añadiendo que, en suma, se trata de privatizar de algún modo la política exterior de los Estados en esos aspectos que las opiniones más críticas no vacilan en considerar como las “cloacas” de la razón de Estado.

Estos son los riesgos que menciona el autor citado:

- Una ética discutible en razón de la dudosa legitimidad.
- Las dudas sobre las cuestiones de responsabilidad. ¿Ante quién deben rendir cuentas los miembros de las compañías privadas que actúan en el extranjero?<sup>4</sup>
- Una dudosa independencia. Las compañías privadas no tienen mucho interés en contribuir a la pacificación, pues la guerra es su negocio. La presencia de ejércitos ocupantes en Irak o en Afganistán obedece a razones políticas; la presencia de las empresas privadas tiene razones exclusivamente económicas.
- Se favorece la corrupción y la delincuencia.
- Deterioro de la imagen de los ejércitos en operaciones. La población civil a veces no distingue entre los militares profesionales y las compañías privadas, de modo que el comportamiento irresponsa-

---

<sup>2</sup> La compañía tuvo que cambiar de nombre y ahora prosigue sus actividades como *Xe Services LLC*.

<sup>3</sup> En marzo de 2004, los restos de cuatro empleados de *Blackwater*, asesinados en una emboscada en Fallujah, fueron exhibidos ante la multitud. La cobertura mediática que siguió a este hecho puso claramente de manifiesto que la opinión pública estaba menos afectada por su muerte que por la de un soldado estadounidense.

<sup>4</sup> El caso de la compañía *DynCorp* es sintomático. En el año 2000, un grupo de empleados de *DynCorp International*, una compañía de seguridad de Virginia, fueron acusados de tenencia ilegal de armas y de participar en una trama de prostitución. Los investigadores militares lograron probar los hechos e incluso obtener confesiones de alguno de los acusados, pero nunca se pudo actuar contra ellos ya que no estaban sujetos ni a las leyes militares de Estados Unidos ni a las leyes de Bosnia.

*Las compañías privadas no tienen mucho interés en contribuir a la pacificación, pues la guerra es su negocio*

ble de éstas repercute negativamente en la imagen que la intervención militar pretende crear en la población. Se perjudica gravemente a los esfuerzos para ganar “los corazones y las mentes” de los países ocupados.

- Son empresas competidoras para el reclutamiento militar. Los altos sueldos que pagan las empresas privadas atraen a éstas a muchos militares bien preparados, reduciendo sus posibilidades de continuar activos en sus ejércitos.

De cualquier modo, la realidad actual muestra que los ejércitos actúan ya sistemáticamente en combinación con las compañías privadas, por lo que éstas acaban siendo parte de los instrumentos del Estado para el desarrollo de su política exterior. Para que esta simbiosis pueda ser eficaz será preciso regular la imprecisa situación de quienes pueden intervenir en la guerra, o al menos en ciertos elementos de ésta, pero carecen de estatus legal para ello.

Han vuelto, pues, los mercenarios de antaño, pero estos soldados privados se rigen principalmente por las leyes del mercado y, por el momento, no parecen interferir mucho en las actividades tradicionalmente militares en tiempo de guerra. Pero hay que reconocer que en las Fuerzas Armadas de la mayoría de los países está penetrando profundamente una nueva economía de mercado. Algunos teóricos de esta nueva tendencia la defienden afirmando que la empresa privada puede apoyar a los combatientes suministrando bienes y servicios de manera rápida, eficiente y a menudo con un menor costo; sobre todo, allí donde los militares están plenamente ocupados con el combate.

Un analista iberoamericano lo describe así: “Los líderes militares enfrentan el mismo desafío que los ejecutivos corporativos: maximizar el desempeño asignando recursos escasos y empleando el conocimiento especializado dentro y fuera de la empresa. Tanto los soldados como los contribuyentes tienen mucho que ganar de las ‘sociedades empresa FFAA’ [sic], opinan los defensores de estas tercerizaciones. Los negocios son una parte esencial de esta ecuación” (Martinez, 2006).

### **Las guerras asimétricas**

Aunque no se trata de un concepto nuevo en la historia de las guerras, la expresión “guerra asimétrica” ha cobrado recientemente mucha popularidad y es citada con frecuencia cuando se trata de analizar la evolución del fenómeno bélico.

*A los grupos terroristas les basta con no perder la guerra, con no ser exterminados, para ganar, para mantener la amenaza y ejercer el terror sobre la población*

Cualquier guerra de guerrillas es una guerra asimétrica, porque en ella un ejército regular se ve obligado a enfrentarse a un enemigo indefinido, que combate con tácticas irregulares, evita los choques frontales y, sobre todo, recurre a acciones de aspecto sociopolítico para socavar la fuerza del enemigo y hacerse con el apoyo popular.

No solo sería asimétrica una guerra de guerrillas, al estilo de la que los ejércitos napoleónicos hubieron de afrontar en España, sino que también es hoy plenamente asimétrica, por poner un ejemplo, la guerra que Estados Unidos libra en Afganistán contra un complejo e impreciso enemigo constituido por terroristas, grupos insurrectos o resistentes, fanáticos islamistas y otros, cuya inmersión en el seno de la población hace muy difícil su identificación.

Si esta expresión es hoy más popular que en el pasado, esto se debe a que ha aumentado aceleradamente el número de conflictos bélicos de esta naturaleza y han desaparecido prácticamente los enfrentamientos armados entre ejércitos regulares de comparable potencia. La arrolladora invasión de Iraq hizo pensar a algunos que el desequilibrio militar entre los ejércitos invasores y los del país invadido haría fácil e incruenta la victoria y que ese sería el modo de vencer siempre en las guerras del futuro. Una superpotencia inigualable, como Estados Unidos, capaz de desarrollar simultáneamente “dos guerras y media”, no podría ser derrotada jamás salvo por una imposible coalición formada a la vez por todos los países poseedores de armas nucleares.<sup>5</sup>

Pero la guerra no concluyó ahí: la imprevisión de los planificadores del Pentágono condujo a una situación típica de guerra asimétrica en cuanto los resistentes iraquíes sustituyeron al derrotado ejército de Sadam Hussein en un campo de batalla impreciso e indefinido, que no solo se materializaba imprevisiblemente en campos y ciudades, sino, lo que es más importante, arraigaba y se reforzaba en las mentes de los insurgentes y se extendía entre la población.

Algunos conceptos de la guerra regular no tienen aplicación en la guerra asimétrica y en esto se basan los que recurren a ella. A los guerrilleros les basta con no perder la guerra, para ganarla, porque mientras sean capaces de seguir actuando, por esporádicamente que lo hagan, pueden conservar la iniciativa y mostrar su permanente presencia, que es el objetivo básico para influir en la población. Por el contrario, los ejércitos con los que aquéllos se enfrentan pierden la guerra si no la ganan cumplidamente; no les basta con un armisticio o un alto el fuego, necesitan destruir y aniquilar al enemigo y demostrar que así ha ocurrido.

<sup>5</sup> En 2002, secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, expuso en la *National Defense University* de Washington la nueva doctrina militar de su país: “Debemos actuar para poseer capacidad de disuasión en cuatro teatros de operaciones importantes”. Esto implicaba vencer simultáneamente a dos enemigos y mantener la capacidad de efectuar acciones contraofensivas, ocupando la capital de un enemigo para suprimir el régimen político imperante.

Exactamente lo mismo cabe decir de esa otra guerra asimétrica contra un enemigo que hoy produce honda preocupación: el terrorismo. Sea éste combatido por las fuerzas de seguridad de los Estados como por los ejércitos, tanto aquéllas como éstos necesitan ganar la guerra; si no es así, la tienen perdida. A los grupos terroristas, por el contrario, les basta con no perderla, con no ser exterminados, para ganarla, es decir, para seguir manteniendo la amenaza de una presencia imprevisible que sigue ejerciendo el terror sobre la población.

## La guerra en el ciberespacio

Si la guerra, básicamente, obedece siempre a motivos políticos, lo que en cada época histórica configura en gran medida su naturaleza<sup>6</sup>, ésta obedece sobre todo a la tecnología bélica utilizada en cada momento, a las armas disponibles o a los espacios o ambientes en que éstas puedan utilizarse con eficacia. Durante muchos siglos, los enemigos enfrentados por las rivalidades políticas se han batido exclusivamente en tierra o en el mar, por lo que terrestres o navales han sido todas las batallas que registra la Historia hasta el siglo XIX.

Pero desde el momento en que los artefactos humanos permiten dominar el espacio aéreo, aparece una nueva dimensión en la guerra y se crea un nuevo frente de combate: aquél en el que luchan la aviación y las armas antiaéreas o los aviones entre sí. Lo mismo puede decirse de la guerra submarina o de los enfrentamientos (por ahora solo mediante artefactos no tripulados) previstos como posibles en el espacio exterior a la atmósfera.

No todos los nuevos espacios en los que se manifiesta la guerra necesitan poseer materialidad física, como los arriba citados. La guerra psicológica es también una rama de la polemología y se desarrolla en el “espacio” de la mente humana. Es tan antigua como toda guerra -dado que lo más constante del fenómeno bélico ha sido siempre la intervención directa del hombre-, pero ha ido cobrando naturaleza propia a medida que progresaban las ciencias relacionadas con la mente y hoy se halla ya plenamente incorporada a todos los manuales militares como un aspecto más de la guerra, que requiere sus doctrinas, tácticas y técnicas específicas.

Por la misma razón, desde el momento en que los Estados empiezan a utilizar medios informáticos para sus actividades ordinarias, y también hacen lo mismo los ejércitos, aparece un nuevo espacio de posible enfrentamiento que es el espacio informático o *ciberespacio*.<sup>7</sup> La

<sup>6</sup> Sería hoy inconcebible una guerra en Europa por motivos dinásticos, por ejemplo. Sin embargo este tipo de guerras ha sido común en ciertas épocas históricas.

<sup>7</sup> El *Diccionario panhispánico de dudas*, RAE 2005, admite el uso de la palabra “ciberespacio”, por ser un término relacionado “con el mundo de las computadoras u ordenadores y de la realidad virtual”.

guerra en el ciberespacio, llamada también *ciberguerra*, guerra digital, electrónica o informática, se ha incorporado, por tanto, con pleno derecho a la variadísima panoplia de actividades bélicas que lleva hoy consigo el fenómeno de la guerra.

Como toda guerra, este tipo específico busca anular, destruir o inutilizar los medios informáticos del bando rival, recurriendo para ello a las técnicas específicas de la informática. Destruir un centro militar de mando informatizado del enemigo, mediante un bombardeo aéreo o utilizando la acción de un comando especializado, no es propiamente guerra informática. Sí lo es cuando para obtener el mismo resultado se emplean armas cibernéticas: virus, ataques electrónicos a los servidores informáticos, perturbación de las bases de datos, interferencias o contaminación de programas y dispositivos, saturación de sus posibilidades de conexión, penetración en redes protegidas que controlan elementos vitales y otras acciones.

*El componente principal de la guerra cibernética es el que se refiere a la seguridad y la contrainformación*

Pero no siempre la finalidad de este tipo de guerra consiste en anular o destruir; como sucede en todas las acciones de inteligencia o espionaje, en muchas ocasiones es más importante descubrir y conocer lo que el enemigo desearía mantener oculto. Por tanto, un componente principal de la guerra en el espacio cibernético es el que se refiere a la seguridad y a la contrainformación, aspectos hoy incorporados ya plenamente al concepto general de la guerra.

Existe, además, la posibilidad de acciones combinadas de guerra cibernética y psicológica, cuando la perturbación de los medios informáticos del enemigo tiene por objetivo difundir noticias o datos falsos o hacer que se tome por verdadera una información simulada, con las consecuencias que esto puede tener según el nivel al que se produzca la perturbación y su sensibilidad estratégica.

La importancia de esta nueva guerra difícilmente puede exagerarse: “En el mundo actual pocos son ya los ámbitos de la sociedad donde no están presentes los sistemas de información, y este empleo parece que continuará aumentando en el futuro. En muchas organizaciones, entre las que se encuentran infraestructuras críticas para las naciones, estas tecnologías desempeñan ya funciones insustituibles y primordiales. Como consecuencia, las redes de estas infraestructuras se presentan como una de las mayores vulnerabilidades actuales, a la vez que provocan que el ciberespacio sea uno de los campos de mayor esfuerzo y desarrollo actual en la Seguridad y Defensa” (Puyme, 2009:68).

## Los ejércitos en las operaciones de ayuda humanitaria

Aunque es común incluir las operaciones de ayuda humanitaria entre las más recientes misiones atribuidas a los ejércitos, sobre todo desde la conclusión de la Guerra Fría, esto no responde exactamente a la realidad. Ya en el verano del año 79 de la era cristiana, la erupción del Vesubio que arrasó Pompeya, Herculano y Stabiae suscitó una de las primeras intervenciones militares por motivos no bélicos registradas en la Historia. Cumpliendo órdenes del emperador Tito Flavio Vespasiano, acudieron al lugar varias centurias de una legión que acampaba en las proximidades de la zona. Es verdad que nada pudieron hacer, con los medios entonces disponibles, para socorrer a los ciudadanos enterrados bajo una espesa capa de cenizas volcánicas ni para recuperar las ciudades aniquiladas por la catástrofe.

Las autoridades romanas que decidieron la intervención militar para paliar los efectos de la catástrofe razonaron del mismo modo que puede hacerlo hoy cualquier gobernante que recurra a los medios militares en circunstancias parecidas. Porque, tanto ayer como hoy, es invariable lo que necesitan todos los pueblos que han sufrido las consecuencias de una catástrofe: agua y alimentos, alojamiento seguro y cuidados médicos de urgencia.

Los ejércitos organizados, disciplinados y jerarquizados son instituciones capaces de responder con rapidez en estos casos. Por otra parte, la necesidad de ser aptos para hacer la guerra les provee de medios muy diversos que pueden tener aplicaciones inmediatas en beneficio de la población civil. Vehículos adaptables a muchos tipos de terreno; medios para erigir con rapidez alojamientos con variadas exigencias de lugar y climatología; sistemas de comunicaciones y transmisión de órdenes e informes; dispositivos logísticos para aprovisionamiento y abastecimiento de todo tipo; y unidades especializadas de cuidados médicos y sanitarios. Todos ellos son instrumentos muy útiles que pueden ser puestos de inmediato al servicio de las autoridades civiles para atender a las necesidades urgentes producidas por desastres naturales o artificiales.

Así pues, aun no constituyendo una verdadera novedad, hay que reconocer que la intervención de los ejércitos en operaciones de ayuda humanitaria se ha multiplicado aceleradamente desde la segunda mitad del siglo XX, lo que las ha familiarizado con la opinión pública y, de hecho, para muchos ejércitos del mundo han constituido una importante novedad. Esto es así hasta el punto de que se han convertido en asignatura obligada en los programas de las academias militares y han sido incorporadas a los manuales tácticos y técnicos militares.

En España aún se ha avanzado algo más: se ha creado una Unidad Militar de Emergencias (UME), como cuerpo especial integrante de las

*Es una paradoja que los ejércitos, principales perpetradores de la guerra, acudan en muchos casos a paliar sus terribles efectos*

Fuerzas Armadas para intervenciones de este tipo<sup>8</sup>. Su misión se define así: “Intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con el resto de las instituciones del Estado y las administraciones públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras”.

No deja de ser una paradoja el hecho de que los ejércitos, principales perpetradores de una de las más terribles catástrofes que pueden abatirse sobre los pueblos, como es la guerra, sean también en muchos casos los responsables de acudir a paliar sus terribles efectos. Entre estos dos extremos se mueve, podríamos asegurar, el análisis, complejo y enrevesado, sobre la moral de los ejércitos en operaciones de ayuda humanitaria.

Como los ejércitos no son los únicos ejecutantes de este tipo de operaciones, ya que también ha aumentado exponencialmente en los últimos años el número de organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la ayuda humanitaria, es fácil entender que uno de los principales problemas para el buen éxito de tales operaciones estriba en coordinar estrechamente el funcionamiento de ejércitos y ONG sobre el terreno.

Aumenta, además, la dificultad de este tipo de misiones la complejidad de los variados aspectos que abarcan. No solo cubren la ayuda humanitaria propiamente dicha, sino que en muchos casos se penetra en los campos de la ayuda al desarrollo, la reconstrucción y la recuperación material y política de los países afectados en cuyo auxilio se acude.

El general de Infantería de Marina de Estados Unidos, Charles Krulak, logró cierta relevancia como creador de la expresión *The Three Block War* (La guerra de las tres manzanas, cuadradas o bloques), con la que pretende describir la complejidad de las misiones que puede desempeñar hoy un soldado en operaciones (Krulak, 1999). Se puede expresar, en traducción y adaptación personal y libre, de la siguiente forma: En tres manzanas contiguas de una misma calle se experimenta la complejidad del combate moderno. En la primera, un soldado puede sostener entre sus brazos a un niño, arroparle y darle comida; está desempeñando una misión humanitaria. Una manzana más adelante, se ve obligado a intervenir entre dos facciones opuestas, enfrentadas entre sí: su misión es ahora la de mantenimiento de la paz. Y en la tercera manzana se puede ver implicado en un combate a muerte de media o alta intensidad.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> La página web de la Unidad Militar de Emergencias es: <http://www.ume.mde.es/>

<sup>9</sup> Obtuve la pista para esta información en Caselles Domenech, “Las Fuerzas Armadas y la ayuda humanitaria”, CESEDEN, Monografía núm. 112, *La violencia del siglo XXI - Nuevas dimensiones de la guerra*, p 74 y ss, [http://www.ceseden.es/centro\\_documentacion/monografias/112.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/112.pdf)

Es fácil comprender que la capacidad de adaptación de los combatientes para poder afrontar un escenario tan complicado es hoy motivo de preocupación en los Estados Mayores de todos los ejércitos del mundo que pueden verse implicados en operaciones de ayuda humanitaria.

## Otros aspectos a considerar

Los cuatro aspectos principales, hasta aquí reseñados, no son los únicos, como es fácilmente comprensible, que van a caracterizar a las guerras del siglo XXI, aunque sí pueden considerarse como los más destacables. Existen otros que son también objeto de estudio por los analistas de la guerra, cuyo desarrollo alargaría innecesariamente este texto.

Así pues, en numerosos conflictos étnicos actualmente en curso o en vías de resolución, se ha extendido una práctica abominable que es la violencia sexual ejercida sobre las mujeres del bando opuesto (Boudry 2009: 181-212), que alcanzó límites extremos en algunos conflictos recientes en el África Central.

También es obligado objeto de análisis el desarrollo tecnológico del armamento que, como se indicó en la introducción, modifica innumerables aspectos de la guerra. Sin embargo, no hay que dar excesiva importancia a los ensueños de un futuro en el que las guerras sean ejecutadas por robots. Las armas más primitivas y elementales siguen teniendo aplicación: un cuchillo o una navaja exhibidos a bordo de un avión comercial pueden convertir a éste en una bomba capaz de desencadenar una catástrofe y hacer temblar los cimientos de la civilización.

Se puede observar con fascinado interés cómo nuevos ingenios blindados, de refinada tecnología, surgen en el mercado bélico exhibiendo su capacidad para combatir en ambientes hostiles, cada vez más agresivos. La sustitución de unos modelos anticuados por otros más modernos fue en España motivo de enfrentamientos políticos. Sin embargo, en los recientes conflictos desarrollados en países africanos y asiáticos, la camioneta Toyota ha sido el símbolo de las milicias rebeldes y los insurgentes. En las guerras modernas, no todo se basa en una tecnología avanzada, capaz de arrollar a todos los posibles enemigos, porque la asimetría de la guerra, antes considerada, sigue permitiendo a los más débiles poner en jaque a ejércitos más poderosos e impedirles alcanzar la deseada victoria<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Como nota final a estas consideraciones, creo necesario corregir el mito de David y Goliat, al que con tanta frecuencia suele aludirse al reflexionar sobre las guerras entre bandos cuya fuerza es notoriamente distinta. David venció a Goliat porque se sirvió de un arma arrojadiza, un "misil" propiamente dicho, mientras el gigante filisteo solo era capaz de utilizar las armas concebidas para el combate cuerpo a cuerpo. David era más fuerte que Goliat y por eso le derrotó. La frase que la Biblia atribuye al israelita ("...yo voy a ti con el nombre del Dios de los ejércitos..." como único armamento) es simplemente un aspecto más de la guerra psicológica. *Nihil novum sub sole.*

## Conclusiones provisionales

De todo lo anterior cabe obtener una imagen del soldado moderno, muy distinta, por ejemplo, a la de aquellos que combatieron en las trincheras de la Guerra Europea y fueron triturados por el fuego de las ametralladoras enemigas mientras avanzaban entre las alambradas, más temerosos de ser fusilados en retaguardia por sus propios compañeros, si no obedecían ciegamente a sus mandos, que de caer abatidos en cualquiera de los cráteres abiertos por la artillería.

En el panorama de las guerras se difumina la imagen de las principales guerras del pasado, y cobran más importancia los conflictos asimétricos. Las responsabilidades descienden de grado: la toma de decisiones cruciales ya no reside a menudo en el puesto de mando del general, sino que recae en escalones cada vez más bajos: un teniente al mando de una sección o un suboficial que dirige un par de vehículos blindados puede encontrarse ante tesis tan decisivas para el curso de la guerra, como lo fue la decisión de desembarcar en Normandía y no en Calais durante la Segunda Guerra Mundial.

Además, el resultado de los conflictos no va a depender tanto del manejo eficaz de las armas sobre el terreno como de otras variables que quedan fuera del alcance del combatiente propiamente dicho. Una ofensiva cibernética contra las complejas redes de mando, información y comunicaciones que enlazan entre sí los distintos escalones implicados en la lucha puede dejar fuera de combate a unidades militares empeñadas en acciones decisivas.

En el aspecto de la moral del combatiente cobrará importancia la dualidad de sus misiones: la crítica frontera antes comentada entre el combate y la acción humanitaria sigue siendo un terreno resbaladizo que exigirá un cuidadoso esfuerzo en la formación básica de todo combatiente. Los exclusivos “novios de la muerte” pasan de moda; la ferocidad de *gurkas*, comandos o legionarios, necesaria para momentos especiales de la guerra, ha de combinarse con la benevolencia o el humanitarismo hacia la población entre la que se lucha. No es fácil conseguirlo.

Por último, y aunque quede fuera del ámbito de estas consideraciones, los ejércitos seguirán manteniendo una ambigua imagen de gran peso específico en la política de los Estados. Tanto pueden representar la garantía de democracia frente a intentos de subvertirla, como ser ellos precisamente los enterradores de los sistemas democráticos. En algunos países gozan de alta estima de la población -en España, entre otros- y son considerados como factores de estabilidad; en otros, constituyen el mayor enemigo de su propio pueblo. Entre estos extremos tan radicales se encontrará durante el siglo XXI la misión que seguirán ejerciendo mientras la política de las naciones requiera de sus servicios.

*Los ejércitos  
mantendrán su  
ambigüedad y  
gran peso en la  
política, pues  
sirven tanto para  
garantizar la  
democracia, como  
para enterrarla*

## Referencias bibliográficas

Arienza Fernández, César (2009), "Privatización y transnacionalización de la defensa. Los nuevos ejércitos mercenarios", Monografía del CESEDEN núm. 111, *Las nuevas guerras y la polemología*. Disponible en: [http://www.ceseden.es/centro\\_documentacion/monografias/111.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/111.pdf)

Bouthoul, Gaston (1970), *Traité de polémologie. Sociologie des guerres*, Paris, Payot, red. 1991.

Caselles Domenech (2009), "Las Fuerzas Armadas y la ayuda humanitaria", CESEDEN, Monografía núm. 112, *La violencia del siglo XXI - Nuevas dimensiones de la guerra*, Disponible en: [http://www.ceseden.es/centro\\_documentacion/monografias/112.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/112.pdf)

Field Marshall Viscount Montgomery of Alamein (1968), *A History of Warfare*, London, Collins.

Krulak, Charles (1999), "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War", *Marines Magazine*, enero . Disponible en: [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic\\_corporal.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm)

Martínez, Jose Luis (2006), "La tercerización de los ejércitos para las guerras del siglo XXI", 29 de enero. Disponible en: <http://www.larepublica.com.uy/mundo/201253-la-tercerizacion-de-los-ejercitos-para-las-guerras-del-siglo-xxi>

Puyme Maroto, Juan (2009), "El ciberespionaje y la ciberseguridad", CESEDEN Monografía núm. 112. *La violencia del siglo XXI - Nuevas dimensiones de la guerra*, p. 68. Disponible en: [http://www.ceseden.es/centro\\_documentacion/monografias/112.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/112.pdf)



# De la inercia a la propuesta de una Convención sobre Armas Nucleares para su prohibición total

*Carmen Magallón*

*Directora de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz*



## **Introducción**

En agosto de 1945, las dos bombas atómicas que estallaron en las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki estremecieron al mundo. La explosión del arma nuclear dejó miles de muertos y heridos, y un reguero de sufrimiento que continuaría a través de los años en los afectados o *hibakusha*<sup>1</sup>. Dejó también un impacto indeleble en la conciencia moral de la humanidad, nunca más, a partir de entonces, inocente. La ciencia había sido usada para perpetrar la muerte masiva de seres humanos y Einstein, responsable del conocimiento científico que la hizo posible e impulsor de la bomba nuclear ante la amenaza de que los nazis pudieran adquirirla primero, pensó y escribió que, vistas las consecuencias, habría preferido ser zapatero. La sombra de la

---

<sup>1</sup> Término japonés que significa "persona bombardeada" y nombre que reciben los supervivientes de los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki (N. de la E.).

culpa le alcanzó, como a algunos otros científicos que decidieron no contribuir con su saber al desarrollo armamentístico nuclear y pusieron en marcha el movimiento *Pugwash* contra las armas nucleares.

En enero de 1946, en la primera Asamblea General de la ONU, cuya Carta fundacional hace un llamamiento a evitar “el flagelo de la guerra a nuestros hijos”, se estableció el Comité de Energía Atómica, encargado de regular todo lo relativo a esta nueva fuente de energía. Eran momentos duros, tras una cruenta guerra que afectó al mundo, y la comunidad internacional, en los años siguientes, mostraría su voluntad de poner medidas para salir de esta barbarie. Empezaba un periodo de gran desarrollo diplomático, uno de cuyos hitos sería la aprobación, en 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El ser un momento tan difícil ayudó a que los Estados miembros fueran capaces de trascender y ponerse por encima de intereses e ideologías contrapuestas para llegar a acuerdos y tratados. Después llegaría la Guerra Fría, y la carrera de armamentos entre las dos superpotencias. En los últimos años, terminada la confrontación entre los dos bloques, la proliferación de armas nucleares ha crecido convirtiéndose en una espada de Damocles que pende sobre todos nosotros. Puesto que han sido los seres humanos quienes la han hecho emerger, la inteligencia colectiva, expresada en la autorregulación y el tino para avanzar juntos en la historia, ha de ser capaz de desmontarla, dando un respiro de esperanza a las generaciones futuras.

*Se estima que  
hay 22.600  
armas nucleares  
en el mundo.  
Rusia y Estados  
Unidos poseen el  
90% de las armas  
desplegadas*

### **Armas nucleares en el mundo**

La fuente de datos más rigurosa y fiable para dar cuenta de las armas que hay en el mundo sigue siendo el Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional de Estocolmo por la Paz, SIPRI). De su último anuario, publicado a finales de 2010, está tomado este cuadro en el que se resume el número de armas nucleares que existen en el mundo.

## Armas nucleares en el mundo, enero de 2010

País <sup>(a)</sup>	Año de la primera explosión nuclear	Cabezas nucleares (ojivas) desplegadas <sup>(b)</sup>	Otras cabezas nucleares <sup>(c)</sup>	Total
Estados Unidos	1945	2468	~ 7100 <sup>(d)</sup>	~ 9600
Rusia	1949	4630	7300 <sup>(e)</sup>	~ 12000
Reino Unido	1952	160	65	225
Francia	1960	300	-	300
China	1964	—	200 <sup>(f)</sup>	240
India	1974	—	60-80	60-80
Pakistán	1998	—	70-90	70-90
Israel	—	—	80 <sup>(g)</sup>	80
<b>Total</b>		<b>~ 7560</b>	<b>~ 14900</b>	<b>~ 22600</b>

Fuente: *SIPRI Yearbook 2010*. Traducción propia<sup>2</sup>.

El símbolo ~ significa aproximadamente.

Según puede verse en el cuadro, se estima que la cantidad total de armas nucleares, entre las desplegadas (operativas), las almacenadas y las preparadas para desmantelar, pero que siguen ahí, son unas 22.600. Esta cifra se aleja del máximo alcanzado en la década de los ochenta, unas 70.000, pero sigue siendo escalofriante si tenemos en cuenta la capacidad destructiva de una sola de estas armas y el hecho de que la probabilidad de un accidente aumenta con su número.

En 2009 hubo una disminución general del número de armas nucleares operativas desplegadas debido principalmente a la retirada de ojivas de vectores nucleares estratégicos de Rusia y los Estados Unidos para cumplir el límite establecido por el tratado SORT firmado en 2002. Sin embargo, muchas de las cabezas nucleares de Rusia

<sup>2</sup> Las acotaciones que hace el SIPRI a estas cifras, de manera literal, son las siguientes: a) Corea del Norte llevó a cabo explosiones en 2006 y 2009, pero no hay información pública para que permita verificar si tiene armas nucleares operativas; b) "Desplegadas" significa en misiles o bases con fuerzas operativas; c) Estas son ojivas en reserva, esperando ser desmanteladas o que requieren alguna preparación (por ejemplo, montaje o carga en las lanzaderas) antes de que lleguen a estar plenamente disponibles operacionalmente; d) Esta cifra incluye 2.600 en los arsenales de reserva del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (de una reserva total de 5.100 cabezas). Otras 3.500-4.500 están programadas para ser desmanteladas en 2022; e) Esta cifra incluye cabezas nucleares de reserva o esperando su desmantelamiento; f) Las cabezas nucleares de China no están pensadas para ser desplegadas en lanzaderas; g) Se cree que los arsenales de la India, Pakistán e Israel sólo están parcialmente desplegados.

y los Estados Unidos fuera de servicio han sido objeto de almacenamiento y pueden ser redistribuidas en vehículos de transporte.

Rusia y los Estados Unidos poseen el 90% de las armas desplegadas, por lo que los pasos que dan, en positivo y en negativo, lideran y marcan con fuerza la línea a seguir. En los últimos años, el Reino Unido y Francia redujeron sus ojivas y sólo China las aumentó.

Las armas nucleares son un peligro en sí mismas, por la posibilidad de que se usen, ya sea por una decisión o bien por accidente. Recordemos cómo a principios de 2009 se conocía un incidente en el que dos submarinos nucleares, uno británico y otro francés, chocaron mientras patrullaban en el Atlántico Norte. Ambos iban propulsados por un reactor nuclear y transportaban misiles con cabezas nucleares, pero su avanzada tecnología no permitió algo tan sencillo como detectarse. En ese momento, Kate Hudson, presidenta de la Campaña por el Desarme Nuclear (CND) remarcó la gravedad de un hecho que estuvo muy cerca de verter en el mar materiales altamente radiactivos.

*Con el aumento de la proliferación nuclear, hay más riesgos de contrabando y es más probable que estas armas caigan en manos de terroristas*

Con el aumento de la proliferación nuclear y tras el colapso de la Unión Soviética, que supuso un cierto vacío de poder durante un tiempo, han crecido los riesgos del contrabando de material nuclear y la probabilidad de que alguna de estas armas caiga en manos de terroristas o actores no estatales, con el peligro de chantaje al mundo que esto supondría. Existe un mercado negro con todos los ingredientes: vendedores y compradores, en el que ha emergido material sensible de ser utilizado para la fabricación de armas. En el periodo que va de 1992 a 2006, según el Institute for International Strategic Studies, las cantidades aprehendidas de uranio-235 y plutonio no alcanzaban el tamaño suficiente para la obtención de una bomba, pero eso no le resta gravedad si el descontrol continúa. El cálculo se hizo a partir de catorce incidentes confirmados por la Agencia Internacional de Energía Atómica y cuatro “altamente creíbles” documentados por la base de datos sobre robos nucleares y contrabando de fuentes radiactivas de la Universidad de Salzburgo. Como sucede en los tráficos ilícitos, lo que se aprehende y rescata es sólo la punta del iceberg de un mercado más intenso. No obstante, pese a los rumores que lo afirman, no hay constancia de que Al Qaeda, que declaró públicamente su intención de hacerse con el arma nuclear, lo haya logrado. En los últimos años han crecido los controles para evitar que grupos terroristas u otros actores no estatales puedan acceder a un arma nuclear o material sensible (Lee, 2008).

El problema, además del número, es también la proliferación horizontal, es decir, el aumento de países poseedores del arma nuclear en los últimos años y las tensiones en torno a la aspiración de otros de llegar a serlo. Hay cinco potencias nucleares reconocidas legal-

mente como tales, atendiendo al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que fue firmado en 1968 y entró en vigor en 1970: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China. A estos países se sumaron cuatro más: India, Pakistán, Israel y Corea del Norte. Algunos lo hicieron por la vía expeditiva de llevar a cabo un ensayo (explosión) nuclear, ensayos que repitieron en el tiempo. Así lo hicieron India, Pakistán y Corea del Norte. En el caso de Israel, la situación es más ambigua, pues, aunque se sabe que su programa nuclear encaminado a poseer la bomba comenzó ya en los años cincuenta, con ayuda de Francia, extremo que se conoció por el caso Vanunu —científico israelí condenado a dieciocho años de prisión por revelar secretos relacionados con la existencia de este programa—, Tel Aviv mantiene una política de ‘no negar ni afirmar’ que posea armas nucleares. En cuanto a las armas nucleares tácticas estadounidenses que todavía permanecen en suelo europeo, y que llegaron a ser 7.300 en 1971, son cada día más los países de la OTAN que cuestionan su presencia. Además, los países no alineados afirman que estas armas nucleares desplegadas en Europa por Estados Unidos violan el Tratado de No Proliferación, pues los países en donde están son formalmente Estados no nucleares.

Entre los factores a favor de su retirada, se afirma que “los países de la OTAN están bajo el paraguas defensivo de las fuerzas nucleares de largo alcance y que las armas nucleares tácticas no marcan diferencia alguna, por lo que retirar una parte o todas las bombas nucleares de suelo europeo no significaría modificar en profundidad o abandonar la política nuclear de la Alianza, ya que la disuasión todavía quedaría sostenida por las armas nucleares estratégicas” (Lara, 2010). Entre los argumentos a favor de mantenerlas: que así se comparten las decisiones en materia nuclear, que constituyen un factor de cohesión y que, caso de retirarlas, habría que pedir algo a cambio a Rusia.

En cuanto a los Estados Unidos, en otro tiempo tan interesados en este despliegue, en un momento en que la Administración Obama ha lanzado su visión de un mundo libre de armas nucleares, Washington está más preocupado por asegurar las armas y el material fisible que por su propia capacidad de despliegue.

Para Belén Lara, en este debate hay que destacar que “en los últimos años se ha reducido significativamente el número de armas nucleares en territorio europeo sin que haya afectado a la seguridad de la Alianza, por lo que se podría continuar aplicando el mismo modelo” (Lara, 2010).

## El Tratado de No Proliferación (TNP)

En 1968, se firmó el TNP, que constituye la base sobre la que se apoya el régimen internacional de no proliferación y desarme nuclear. El TNP, que entró en vigor en 1970, dividió a los países en poseedores de armas nucleares —las cinco potencias que habían realizado pruebas nucleares antes de 1967: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China— y no poseedores, el resto.

Se apoya en tres pilares: el desarme, la no proliferación y el derecho al uso pacífico de la energía nuclear. El desarme implica una serie de obligaciones a los países poseedores, cuyos compromisos al ser Parte en el Tratado incluyen el no traspasar a nadie armas nucleares, ni ayudar a construirlas (art. I), así como “celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas al cese de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y el desarme nuclear, y sobre todo un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional” (art. VI). Por su parte, los países no poseedores del arma nuclear se comprometen a no recibir ni producir armas nucleares (art. II) y a “aceptar las salvaguardas estipuladas en un acuerdo que ha de negociarse y concertarse con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) con miras a impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares” (art. III). El TNP afirma también el derecho de todos al uso pacífico de la energía nuclear y que “todas las Partes en el Tratado se comprometen a facilitar el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para los usos pacíficos de la energía nuclear...” (art. IV).

*India, Pakistán, Israel y Corea del Norte son las únicas potencias nucleares que no han firmado el TNP, cuyo régimen es casi universal*

India, Pakistán, Israel y Corea del Norte, países poseedores del arma nuclear, están fuera del TNP. Son los únicos Estados que no se someten a las salvaguardas y obligaciones de este tratado, cuyo régimen es casi universal pues ha sido firmado por 188 países. India y Pakistán han firmado un acuerdo bilateral para no atacar las instalaciones nucleares del otro. Todos ellos han llevado a cabo ensayos nucleares.

Corea del Norte se adhirió inicialmente al TNP, pero en 2003 se retiró de él, haciendo uso del artículo X del mismo, que dice: “Cada Parte tendrá derecho, en ejercicio de su soberanía nacional, a retirarse del Tratado si decide que acontecimientos extraordinarios, relacionados con la materia que es objeto de este Tratado, han comprometido los intereses supremos de su país”. Este país, especialmente díscolo para cumplir las exigencias de la legislación internacional, llevó a cabo un ensayo nuclear en 2006. En mayo de 2009 realizó otra explosión, por lo que el 12 de junio de 2009, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una resolución de condena, la 1874, que le imponía sanciones. Posteriormente ha seguido lanzando misiles balísticos. El *grupo de conversaciones a seis* —Estados Unidos,

Rusia, China, Japón, Corea del Sur y Corea del Norte— es el foro que aborda diplomáticamente la problemática nuclear de Corea del Norte. Por el carácter impredecible de su política, en el concierto mundial, la conducta de este país es de las más inquietantes.

La República Islámica de Irán, que sí ha firmado el TNP, es otro de los focos de tensión. La construcción de una serie de instalaciones dedicadas al enriquecimiento de uranio es objeto de constante controversia. Pese a sus afirmaciones de que están dirigidas a obtener material fisible para uso pacífico, derecho incluido en el TNP para los países no poseedores, muchos datos apuntan a que está realmente persiguiendo la obtención del arma nuclear. Irán no deja de criticar la doble vara de medir utilizada para el control de los programas nucleares de distintos países. En febrero de 2009, en la Conferencia de Seguridad de Munich, el entonces presidente del Parlamento iraní, Ali Larijani, acusó a Estados Unidos de hipocresía al condenar la política nuclear de su país, pero no el programa nuclear de Israel o los ensayos nucleares de la India y Pakistán.

En esta línea tensa, en septiembre de 2009, mientras se celebraba la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU centrada en la proliferación nuclear, Irán dio a conocer la existencia de otra planta, en Quom, dedicada al enriquecimiento de uranio, un dato que ya era conocido por los servicios de inteligencia de varios países, y que agudizó las sospechas acerca del carácter pacífico del programa iraní. La tensión se rebajó tras las conversaciones del grupo de los cinco países del Consejo de Seguridad, más Alemania, a primeros de octubre en Ginebra. Mohamed el Baradei, hasta finales de 2009 director del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), consideró entonces que la supuesta amenaza de Irán se había exagerado, pues no había pruebas concretas de que este país tuviera un programa de armas nucleares en marcha. El Baradei mantiene que a partir de sus experiencias con Corea del Norte e Irán puede decir que el diálogo es más efectivo que las sanciones, que siempre acaban sufriendo las poblaciones.

El caso de Irán ejemplifica, entre otros aspectos, la problemática del doble uso. El llamado uso pacífico de la energía nuclear que, al menos hasta que se produjo la catástrofe de la central nuclear de Fukushima, en Japón, se presentaba como solución energética frente al calentamiento global, aumenta el peligro de la proliferación nuclear. La naturaleza inherentemente dual del proceso de obtención de material fisible permite a Irán seguir negando que esté tras la bomba pues tanto las centrales nucleares como las armas nucleares necesitan uranio enriquecido, que han de comprar u obtener en instalaciones mediante el proceso de enriquecimiento, que consiste en la obtención de una alta proporción de uranio-235, tras eliminar el resto de isótopos. Aunque el grado de enriquecimiento y la canti-

dad de material fisible son datos, entre otros, que permiten dilucidar de qué programa se trata, el doble uso es un riesgo permanente. Las centrales nucleares producen así mismo residuos de plutonio, que también pueden ser utilizados para obtener armas nucleares. Por esta vía, hasta cuarenta países en el mundo podrían hoy, si así lo decidieran, llegar a tener una bomba atómica. El ejemplo de Irán está animando a otros países de la zona a proyectar la construcción de centrales nucleares, que, en la perspectiva del doble uso, agudiza la escalada de la tensión en la región. Las naciones árabes consideran que el rechazo de Israel a firmar el TNP es el principal obstáculo para llegar a un desarme global.

Además de la desigualdad de trato, el ejemplo de Corea del Norte puede estar incentivando el empeño de países como Irán por obtener armas nucleares. Irak fue invadido bajo la excusa de que poseía armas de destrucción masiva, cuando probablemente la certeza de que no las había facilitó la acción militar. Irán puede interpretar que es la posesión del arma nuclear lo que protege a Corea del Norte, pese a sus desafíos constantes: el abandono del TNP en 2003 y los ensayos nucleares (explosiones) de 2006 y 2009.

*Irak fue invadido bajo la excusa de que poseía armas de destrucción masiva, cuando probablemente la certeza de que no las había facilitó la acción militar*

### **Otros tratados de desarme**

Además del número de armas, el problema es la proliferación, tanto horizontal —el aumento de países poseedores del arma nuclear y las tensiones en torno a la aspiración de otros de llegar a serlo—, como la vertical— la modernización y diseño de nuevas armas—.

Para atajar la diseminación de armas nucleares en el mundo es fundamental conseguir que el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, (CTBT: *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*), entre en vigor. Además del aspecto medioambiental, la prohibición puede ayudar a frenar tanto la proliferación vertical, nuevas generaciones de armas, como la horizontal, ya que aunque la prohibición de pruebas no impide que un Estado compre un arma nuclear sí pone trabas al desarrollo de un programa nuclear militar propio. Ayudaría también a deslegitimar la existencia de estas armas.

La razón por la que el CTBT no entra en vigor, tras ser firmado en 1996 por 181 Estados, es que según su Anexo 2, como condición necesaria para que esto suceda han de ratificarlo los cuarenta y cuatro Estados que participaron en las negociaciones del CTBT y que en 1996 tenían estatus nuclear, definido, en este caso, por la posesión de reactores nucleares de investigación o para producir electricidad. En marzo de 2010, nueve de esos Estados seguían sin ratificarlo; a

<sup>3</sup> El estatus de los distintos Estados, al respecto de la firma y ratificación del CTBT puede consultarse en: <http://www.ctbto.org/the-treaty/status-of-signature-and-ratification/?fsize=kuyzyweqhcib>

saber: China, Corea del Norte, Egipto, India, Indonesia, Irán, Israel, Pakistán y los Estados Unidos.<sup>3</sup>

Si lo ratificara Estados Unidos, declararón China e Indonesia, otros le seguirían. Obama manifestó su disposición a buscar con determinación y empeño esta ratificación, pero como la última palabra la tiene el Senado de su país, todavía está pendiente. En el Senado estadounidense siempre ha habido resistencias a la idea de que los Estados Unidos no puedan seguir realizando ensayos nucleares.

Otro de los tratados que afecta a la proliferación es el Tratado para la Prohibición de Material Fisible para armas nucleares, el FMCT: *Fissile Material Cut-Off Treaty*. El 29 de mayo de 2009 se consensuó que un grupo de trabajo, dentro de un programa específico de la Conferencia de Desarme de Ginebra, fuera el encargado de negociarlo.

El hecho que estos tratados no entren en vigor es uno de los factores que debilitan al TNP. También el doble rasero, ya mencionado, de escrutinio y exigencias ante los programas nucleares de unos países u otros, por ejemplo, entre Israel e Irán, debilita la credibilidad del TNP. En esta línea, el acuerdo firmado en octubre de 2008, entre los Estados Unidos y la India, un Estado que no ha firmado el TNP, por el que se le proporcionará materiales y tecnología nuclear que van a permitirle construir nuevas armas nucleares (Bajoria, 2010) establece un trato preferente, fuera del tratado, que hace perder a éste autoridad y peso. Pakistán e Israel, ambos fuera del TNP, están persiguiendo acuerdos similares (McElroy y Bedi, 2008). India y Pakistán han firmado un acuerdo bilateral para no atacar las instalaciones nucleares del otro.

### **Un punto de inflexión en la inercia nuclear**

En el panorama internacional, una voz de alerta, de antiguos responsables políticos de alto nivel, sacudió la inercia de las políticas al respecto del arsenal nuclear, su proliferación y el peligro que esta situación entrañaba para el mundo. La dio un artículo publicado en 2007 en *The Wall Street Journal*, que tuvo su continuidad en otros publicados en enero de 2008 y enero de 2010. El eco de esta voz fue más grande de lo que sus propios autores habían pensado. Seguramente su gran impacto se debió a que estos no pertenecían a grupos tradicionalmente en contra de las armas nucleares, que siempre han alertado de su peligrosidad, sino que eran —y esto es lo más reseñable— antiguos secretarios de Estado, ministros de Defensa y responsables de política exterior de una de las potencias nucleares, los Estados Unidos, personas que conocían bien el estado de la cuestión, y precisamente por eso mostraban su preocupación. Se trataba

de George P. Shultz, ex secretario de Estado (1982-1989), William J. Perry, ex secretario de Defensa (1994-1997), Henry A. Kissinger, ex secretario de Estado (1973-1977) y Sam Nunn, ex presidente del Comité de Servicios Armados del Senado.

En estos artículos, que tuvieron repercusiones y apoyos en todo el mundo, se hacía un llamamiento a favor de un mundo libre de armas nucleares y se señalaban los pasos específicos a dar para librarse de estas armas. Se argumentaba que la estrategia de la disuasión nuclear está obsoleta: con el fin de la Guerra Fría y el aumento de los países poseedores del arma nuclear, la disuasión se ha vuelto azarosa y su efectividad ha decrecido. Se argüía, además, que la proliferación horizontal —la existencia de más países poseedores del arma nuclear— ha aumentado el riesgo de que las armas nucleares se usen, dado que los nuevos Estados nucleares no han pasado por la experiencia del ajuste lento que se dio entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, una experiencia de años en los que se pusieron en marcha salvaguardas encaminadas a prevenir accidentes nucleares, decisiones erróneas o lanzamientos no autorizados. También, se decía, ha crecido el peligro de que alguna de estas armas caiga en manos de terroristas o actores no estatales, con el peligro de chantaje al mundo que esto supondría (Schultz et al., 2007 y 2008).

*Obama promovió una resolución a favor del desarme nuclear en el Consejo de Seguridad de la ONU, aunque muchas de sus promesas no se han cumplido*

Pero sin duda, fue la llegada de Obama a la presidencia de los Estados Unidos y el giro que dio a la política exterior norteamericana lo que produjo un punto de inflexión en la deriva preocupante de los años previos. Después de años de estancamiento, el desarme nuclear y la no proliferación volvieron a situarse en la agenda internacional. El momento clave del cambio de rumbo se escenificó el 5 de abril de 2009, en Praga, donde el presidente Obama pronunció un discurso histórico en el que hizo suyo el llamamiento a favor de un mundo libre de armas nucleares y afirmó el compromiso de su país para dar pasos concretos hacia su logro.

En aquel discurso, en el que Obama dijo que la Guerra Fría nos había dejado un peligroso legado (la existencia de miles de armas nucleares), y que creer que su existencia es inevitable era admitir así mismo la inevitabilidad de su uso. Lo más importante fue que puso el desarme nuclear en la agenda internacional. Los encuentros de Obama y Dmitri Medvédev, presidente ruso, el 1 de abril de 2009 en Londres, y 6 de julio del mismo año en Moscú, pusieron de manifiesto que Rusia estaba de acuerdo con la nueva línea emprendida por los Estados Unidos, aunque eso sólo significaba que la puerta estaba abierta a nuevas negociaciones.

Obama habló desde la convicción y suscitó una confianza que luego ha ido decayendo. De su discurso, es destacable también la mención

a un principio fundamental que los políticos habrían de tener bien en cuenta: *las palabras tienen que significar algo*. Los pasos concretos a seguir, que propuso, fueron:

- 1) Reducir el rol de las armas nucleares en la Estrategia Nacional de Seguridad;
- 2) Negociar un nuevo acuerdo START (*Strategic Arms Reduction Treaty*, Tratado de Reducción de Armas Estratégicas), con Rusia, dado que la vigencia del anterior finalizaba en diciembre de 2009, para reducir las ojivas (cabezas nucleares) y los arsenales;
- 3) Ratificar el CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*, Tratado de Prohibición completa de Ensayos Nucleares);
- 4) Concluir un tratado que de modo verificable finalice con la producción de material fisible para armas nucleares, *Fissile Material Cut-Off Treaty* (FMCT);
- 5) Fortalecer el Tratado de No Proliferación (TNP) como base para la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear;
- 6) Asegurar que los terroristas no puedan adquirir un arma nuclear;
- 7) Promover un nuevo esfuerzo internacional para asegurar todo el material nuclear vulnerable que hay en el mundo, en cuatro años.

Según Guy Samore, coordinador de la Casa Blanca para Control de Armamentos, Armas de Destrucción Masiva, Proliferación y Terrorismo, la entonces nueva Administración estadounidense estaba decidida a practicar lo que predicaba. En clave crítica de lo que había sido hasta entonces la norma de comportamiento, afirmó que corresponde a los Estados Unidos y a Rusia “demostrar su voluntad de reducir de forma significativa sus arsenales nucleares para poder contar con la cooperación de los restantes países en sus intentos de impedir la proliferación de armas nucleares”.<sup>4</sup>

¿Qué ha pasado hasta hoy con estas intenciones? Puede decirse que se han ido dando algunos pasos aunque la mayoría de los puntos planteados en el discurso siguen ahí estancados, lo que pone de manifiesto que las resistencias a los objetivos propuestos en la vía hacia el desarme nuclear siguen teniendo peso e influencia.

Las resistencias ante el programa de desarme han ido creciendo entre los grupos interesados en mantener el *statu quo* nuclear. Entre ellos están los laboratorios nucleares, acostumbrados a recibir fondos del presupuesto de la defensa nacional. La organización Nuclear Watch de Nuevo México, ya comunicaba, en la Conferencia sobre desarme de la sociedad civil de la ONU, celebrada en México DF, en 2009, que los laboratorios dedicados a la investigación en armas nucleares iban a tratar de proteger sus fondos, defendiendo la

<sup>4</sup> Aguirre de Cárcer (2009) refiriendo la intervención de Guy Samore, coordinador de la Casa Blanca para Control de Armamentos, Armas de Destrucción Masiva, Proliferación y Terrorismo, en el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, el 9 de julio de 2009.

modernización de los arsenales. Los Estados Unidos siguen sin ratificar el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y tampoco se ha avanzado en la firma de un tratado para controlar el material fisible (FMTC).

Un paso positivo fue que el 24 de septiembre de 2009, el Consejo de Seguridad de la ONU, se reuniera bajo la presidencia del presidente Obama y que a propuesta de los Estados Unidos, se aprobara la Resolución 1887, a favor del desarme y contra la proliferación de armas nucleares. En esta resolución se hace un llamamiento a los países que forman parte del TNP a respetar sus obligaciones y a los demás países a sumarse a él.

La viabilidad de las propuestas planteadas por Obama dependía del resultado de la Revisión de la Postura Nuclear, que determina la doctrina nuclear de los Estados Unidos, es decir, el papel de las armas nucleares en la política de defensa. En la revisión de 6 de abril de 2010, se mantiene la moratoria de ensayos nucleares, se promete no utilizar armas nucleares contra países que cumplan el TNP y las obligaciones de no proliferación nuclear y se reduce el papel de las armas nucleares en la estrategia de seguridad nuclear.

*En una conferencia para la revisión del Tratado de No Proliferación, en 2010, se propuso la celebración de una convención para el fin de las armas nucleares*

El 8 de abril de 2010, Estados Unidos y Rusia firmaron el nuevo Tratado de Reducción de las Armas Estratégicas, en el que ambos países se comprometen a reducir sus arsenales de armas nucleares en un 30%.

El 12 y 13 de abril de 2010, el presidente Obama fue anfitrión de la Cumbre de Seguridad Nuclear, en la que se planteó la necesidad de prevenir el terrorismo nuclear. En esta cumbre se acordó asegurar el material nuclear sensible y vulnerable que hay en el mundo, en un plazo de cuatro años.

El 26 de mayo de 2010, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos identificaba, entre sus prioridades, el poner freno a la proliferación nuclear y a la diseminación de material fisible, asunto que es el que más preocupa a la Administración estadounidense. En el documento se menciona el objetivo de lograr un mundo libre de armas nucleares pero se reconoce que no es este un objetivo alcanzable ahora, repitiendo lo que el propio Obama había dicho también en Praga: que mientras las armas nucleares existan, “los Estados Unidos mantendrán un arsenal seguro y eficaz para disuadir a cualquier adversario, y garantizar la defensa de nuestros aliados”.

## La Revisión del Tratado de No Proliferación en 2010

Cada cinco años tiene lugar una Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación. En la de 1995, la vigencia del tratado fue extendida por los Estados Partes de manera indefinida. En la de 2000, el documento final de revisión estableció trece puntos, que incluyen otros tantos pasos prácticos hacia el desarme nuclear, pasos que nunca se dieron. La de 2005 fue un fracaso, al no alcanzar ningún documento final de acuerdo. En la última, celebrada en mayo de 2010, y de la que se da cuenta a continuación, la propuesta con más carga de futuro fue la celebración de una convención para el fin de las armas nucleares.

Fue del 3 al 28 de mayo de 2010 cuando delegaciones de 189 países asistieron al desarrollo de los trabajos de revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en la sede de la ONU, en Nueva York. Debido al resurgimiento del problema nuclear en la escena internacional, esta vez había cierta expectación en positivo. Un hecho que lo pone de manifiesto es que en los días previos se celebró una conferencia internacional alternativa de la sociedad civil, convocada bajo el lema “Por un mundo libre de armas nucleares, pacífico, justo y sostenible” por organizaciones de todo el mundo (Peace Action, Nuclear Age Peace Foundation, Abolition 2000, International Peace Brigades, CND, Mouvement de la Paix, Gensuikyo...). A esta conferencia previa, que fue clausurada con la participación del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, asistieron cerca de mil personas. Para Jordi Armadans, director de la Fundació per la Pau, que asistió, “su convocatoria ya era una señal del resurgimiento del clamor antinuclear”, pues no siempre que se ha revisado el TNP la ha habido (Armadans, 2010).

La propuesta que la sociedad civil defendió y logró sacar adelante es la realización de una Convención sobre armas nucleares, que persiga su prohibición total, un objetivo que comparte el Secretario General de la ONU, y que para Jody Williams, impulsora de la campaña que logró la prohibición de las minas anti-personas, no es ni prematuro ni improbable, pues lo mismo se decía con otros objetivos de desarme que se lograron: la Convención para la prohibición de minas (1997) y la Convención para la prohibición de las bombas de racimo (2008). Para Armadans, la propuesta tiene un alto grado de consenso en la sociedad civil, “lo va ganando en el mundo académico y, en el ámbito de los Estados, cada vez recoge más apoyos” (Armadans, 2010).

La Conferencia oficial de revisión del TNP consiguió avanzar en el sentido señalado, por lo que voces del movimiento por la paz como la del presidente del Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), Rafael Grasa, evaluaron sus resultados como “razonablemente exito-

sos”. Para Grasa, que siguió los trabajos desde Nueva York, la evaluación del TNP, tratado que considera clave para la gestión de la proliferación nuclear pero claramente insuficiente, exige hoy ampliar tanto el objeto de análisis (hay que ir más allá del régimen de proliferación), como los objetivos (hay que ir más allá de la limitación de armamentos y recuperar el objetivo del desarme).

“La recuperación del desarme nuclear en la agenda internacional se convierte en capital y debería marcar la agenda de los actores no estatales, hoy por hoy insuficientemente preocupados por el tema y, en muchos casos, utilizando herramientas de lucha muy clásicas, sin tomar ejemplos de campañas de desarme recientemente exitosas, en clave de seguridad humana. No basta con iniciativas como *Global Zero*, liderada por personas influyentes (algunas, como Kissinger, defensoras durante décadas del papel insustituible de las armas nucleares). Hay que articular un nuevo discurso y una nueva práctica. Ya no se puede sostener, a la manera de E.P. Thompson durante los años ochenta, que vivimos en la era del exterminismo, pero sí que el horizonte de un mundo más pacífico, justo y libre depende de poner en el centro de la agenda multilateral futura el desarme y la no proliferación nuclear” (Grasa, 2010).

*Los movimientos ciudadanos se encuentran en estos momentos más alejados de la problemática nuclear que en los años ochenta*

Para Rebeca Johnson, en la conferencia de revisión del TNP era patente la distancia entre las posturas de los países poseedores del arma nuclear y lo que la sociedad civil y una mayoría de Estados no poseedores defendían. Pero por primera vez, “una mayoría de Estados se posicionó explícitamente a favor de unas negociaciones exhaustivas así como de la adopción de medidas crecientes, citando el Plan de Cinco Puntos de 2008 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su referencia a una Convención sobre Armas Nucleares como una manera de llevar a cabo la visión del presidente Obama de la seguridad en un mundo sin armas nucleares. Los Estados poseedores de armas nucleares lucharon intensamente para conseguir borrar del texto toda mención de una Convención sobre Armas Nucleares, pero algunas delegaciones clave provenientes de países no poseedores llevaron a cabo una buena estrategia y consiguieron mantenerse” (Johnson, 2010). También se consiguió, y era un empeño que los Estados poseedores consensuaron con la Liga Árabe, el acuerdo para la realización de una conferencia en 2012 para que Oriente Medio sea una zona desnuclearizada.

La sociedad civil organizada siempre ha expresado su convencimiento de que eliminar las armas nucleares es una condición para la supervivencia colectiva. No obstante, siendo como es un icono de poder, entre la población de determinadas zonas del mundo cunde el apoyo para programas que persigan la obtención de la bomba nuclear. Los movimientos ciudadanos se encuentran en estos momentos más alejados de la problemática nuclear de lo que lo estu-

vieron en los años ochenta, en los que se vivió y rechazó de manera muy intensa la amenaza nuclear entre las dos superpotencias. Desde 1957, las Conferencias Pugwash reúnen a científicos para alertar al mundo de los peligros que se pueden derivar de determinados desarrollos tecnocientíficos, y en particular de las armas nucleares, biológicas y químicas.

Entre los grupos históricos que persiguen el fin de las armas nucleares están la Campaña por el Desarme Nuclear (CND) y el proyecto Alcanzando la Voluntad Crítica (Reaching the Critical Will), de la histórica Liga de Mujeres por la Paz y la Libertad, que en su nombre, con el uso del término “crítica”, hace referencia a la masa crítica de material fisible para lograr una bomba y la relaciona con la voluntad crítica necesaria para desmantelarla.

Para Rebeca Johnson, la tarea de los movimientos ahora “es construir coaliciones entre las campañas de desarme tradicionales y las organizaciones que trabajan a favor del derecho internacional humanitario, los derechos humanos y de la protección del medio ambiente” (Johnson, 2010).

## Referencias bibliográficas

Armadans, J. (2010) “La sociedad civil clama por la abolición de las armas nucleares”, en *Por la paz. Peace in progress. Revista electrónica del ICIP*, nº 4, septiembre 2010. [En línea]. Disponible en <http://www.icip-perlapau.cat/revista/numero-4-setembre-2010/la-societat-civil-clama-l-abolicio-de-les-arnes-nuclears.htm>

Bajoria, J. (2010) “The U.S. – India Nuclear Deal”, en Council on Foreign Relations (2010) *Backgrounder*. [En línea]. Disponible en <http://www.cfr.org/publication/9663/>.

Grasa, R. (2010) “El futuro de las armas nucleares y del régimen de no proliferación: la necesidad de combinar desarme y limitación de armamentos (*arms control*)”, en *Por la paz. Peace in progress. Revista electrónica del ICIP*, nº 4, septiembre 2010. [En línea]. Disponible en <http://www.icip-perlapau.cat/revista/numero-4-setembre-2010/el-futur-de-les-arnes-nuclears-i-del-regim-de-no-proliferao-la-necessitat-de-combinar-desarmament-.htm>

Johnson, R. (2010) “Después del TNP, luz verde para una Convención sobre Armas Nucleares”, en *Por la paz. Peace in progress. Revista electrónica del ICIP*, nº 4, septiembre 2010. [En línea]. Disponible en <http://www.icip-perlapau.cat/revista/numero-4-setembre-2010/despres-del-tnp-llum-verda-a-una-convencio-sobre-arnes-nuclears.htm>

Lara, B. (2010) “OTAN, EEUU y armas nucleares en suelo europeo”, en *Política Exterior*, noviembre-diciembre de 2010, 106-117, p. 116.

Lee, R. (2008) ‘Why Nuclear Smuggling Matters’, en *Orbis* 52(3): 434-444.

McElroy, D. y R. Bedi (2008) “Pakistan demands rights to nuclear power after India deal is sealed,” en *The Telegraph*, 2 de octubre de 2008. . [En línea]. Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/3122690/Pakistan-demands-rights-to-nuclear-power-after-India-deal-is-sealed.html>

Shultz, G. P.; W. J. Perry.; H. A. Kissinger y S. Nunn (2007) "A World Free of Nuclear Weapons", *The Wall Street Journal*, 4 de enero de 2007;

Shultz, G. P.; W. J. Perry.; H. A. Kissinger y S. Nunn (2008) "Toward a Nuclear Free World", *The Wall Street Journal on line*, 15 de enero de 2008.

## **Páginas web**

SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute  
<http://www.sipri.org/research/disarmament/nuclear>

Reaching Critical Will  
<http://www.reachingcriticalwill.org/>

Pugwash Conferences on Science and World Affairs  
[http://www.pugwash.org/projects\\_and\\_news.htm](http://www.pugwash.org/projects_and_news.htm)

The Center for Arms Control and Non-proliferation  
<http://armscontrolcenter.org/>  
UK Arms Control and Disarmament  
<http://ukunarmscontrol.fco.gov.uk/en/the-uk-disarmament/the-non-proliferation-treaty>

James Martin Center for Nonproliferation Studies: <http://cns.miis.edu/>

No proliferación para la seguridad global: <http://npsglobal.org/esp/>

# El conflicto del Sáhara Occidental. *Intifada* en los territorios ocupados

Rosa Meneses

Periodista de El Mundo especializada en Magreb y Oriente Medio



Las violentas confrontaciones que estallaron en El Aaiún en noviembre de 2010 han vuelto a poner en el mapa de los conflictos olvidados al Sáhara Occidental. Estancado durante décadas, el contencioso entre Marruecos y el Frente Polisario sigue estando vivo y necesitado de una solución justa y duradera. El fracaso de las negociaciones y la violencia con que las autoridades marroquíes reprimen cualquier atisbo de levantamiento popular —incluso si sus razones son más sociales que políticas o nacionalistas— demuestra que Naciones Unidas no puede dejar de lado este problema si quiere un Magreb estable y democrático. En el marco de la ola de contestación popular que se desató a principios de 2011 en todo el norte de África, los disturbios de El Aaiún demuestran, además, que el problema del Sáhara Occidental mantiene su potencial de violencia en la zona.

## Los disturbios de Gdeim Izik

En la ciudad de El Aaiún, dentro del territorio del Sáhara Occidental ocupado por Marruecos, fue desmantelado de forma violenta un campamento de protesta para pedir mejoras sociales. En la mañana del 8 de noviembre, a pocos kilómetros de la capital de la región, las fuerzas de seguridad marroquíes arrasaron las tiendas y expulsaron a los 20.000 saharauis que habían formado el campamento de Gdeim Izik. Llevaban más o menos un mes acampados para pedir a las autoridades marroquíes que se pusiera fin a la marginalización de los saharauis en su propia tierra. Otras demandas eran trabajo y viviendas dignas. Los acampados se quejaban de que, aunque originarios del Sáhara Occidental, eran continuamente discriminados por las autoridades marroquíes, que obraban en favor de los ‘colonos’ (marroquíes venidos del norte del país y que se benefician de subsidios, trabajo y vivienda). Los saharauis también esgrimían que, aunque su región es rica en recursos naturales (bancos de pesca y fosfatos), el Gobierno marroquí no les hacía partícipes de esas riquezas con mejoras socioeconómicas.

*El estallido contestatario en El Aaiún obedece al estancamiento del conflicto y a la frustración de los saharauis después de más de 35 años esperando una solución que no llega*

Según las autoridades marroquíes, el campamento fue levantado sin permiso y era, por tanto, ilegal. Afirmaron, además, que se vieron obligadas a actuar porque tenían información de que algunas personas estaban allí contra su voluntad, “secuestradas” por milicias armadas (Romero, 2010). Aunque el Gobierno de Rabat mostró vídeos a los periodistas que avalaban su tesis, organizaciones humanitarias como Amnistía Internacional (AI) —que llevó a cabo una investigación sobre el terreno poco después de los hechos— “no encontraron evidencias que sostengan la idea del Gobierno de que los acampados estaban allí contra su voluntad” (Amnistía Internacional, 2010).

El desmantelamiento de Gdeim Izik se produjo, según AI, con “extrema violencia”. También hubo una “seria resistencia” por parte de los saharauis, que dio como resultado la muerte de nueve miembros de las fuerzas de seguridad marroquíes. La violencia se trasladó del campamento desmantelado a la ciudad de El Aaiún. En los días siguientes, se registraron enfrentamientos entre saharauis y marroquíes, saqueos e incendios de edificios públicos, asaltos a casas privadas y dos centenares de detenciones de saharauis —que fueron brutalmente torturados durante varios días (Human Rights Watch, HRW, 2010)—. Dos gendarmes marroquíes más murieron durante estos episodios. Por la parte saharauí, las organizaciones internacionales han documentado dos muertes, cuyas circunstancias aún no han sido aclaradas. Las indagaciones de AI y de HRW confirman las cifras oficiales de muertos facilitadas por las autoridades marroquíes. Aunque los saharauis hablaron de decenas de muertos y desaparecidos, ninguna organización ni medio de comunicación ha podido demostrar este extremo.

## Un conflicto olvidado

El estallido contestatario en El Aaiún obedece al estancamiento del conflicto y a la frustración de los saharauis después de más de 35 años esperando una solución que no llega. El contencioso del Sáhara Occidental es un anacronismo en el siglo XXI. Un problema de descolonización aún pendiente que se complica con la ocupación del territorio por parte de otro país. Sus reservas pesqueras y sus minas de fosfatos, así como la posible existencia de yacimientos petrolíferos en su territorio, alimentan la codicia de sus vecinos. Antigua colonia española, el Sáhara Occidental es el último territorio del continente africano que todavía aguarda su descolonización. Los saharauis llevan más de tres décadas exigiendo un referéndum de autodeterminación que, en cumplimiento de la Resolución 1514 de la Asamblea General —de la que en diciembre de 2010 se cumplieron 50 años— debería garantizar sus derechos como pueblo colonizado.

La presencia española en el Sáhara Occidental se remonta al año 1884, cuando se establecieron las primeras factorías pesqueras en la costa y puestos de importancia estratégica para proteger el flanco de las islas Canarias. Durante estos años de colonización, las tribus nómadas que vivían en las yermas tierras del desierto del Sáhara Occidental fueron formándose una conciencia nacional que desembocaría en la creación del Frente de Liberación del Sáhara, en 1968. Es éste el precursor del nacionalismo saharauí y el antecedente del Frente Polisario, creado en 1973 y que desde entonces lidera la lucha de este pueblo en el camino a su autodeterminación.

Dentro del proceso de descolonización que se estaba desarrollando en África, Asia y América, Naciones Unidas pide a España en 1965 que desaloje el Sáhara Occidental. No fue hasta diciembre de 1973 cuando Madrid comienza a preparar su retirada. El 20 de agosto de 1974, el Gobierno del general Francisco Franco anuncia que en los seis primeros meses de 1975 se celebraría un referéndum de autodeterminación, siguiendo los dictados de la ONU.

En respuesta a los planes de España, Marruecos, que ya había manifestado su interés por anexionarse el territorio, solicitó al Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) de La Haya un dictamen acerca de sus derechos de soberanía. La sentencia del TIJ, conocida el 16 de octubre de 1975, niega a Rabat su pretensión de anexionarse el Sáhara Occidental. Sin embargo, el rey Hasan II, haciendo una lectura parcial del veredicto, lanza el 6 de noviembre de ese año la Marcha Verde: una multitudinaria invasión de la zona, valiéndose de 300.000 civiles. Días después, el 14 de noviembre, el Gobierno de un agonizante Franco cede a las presiones y entrega el territorio a Marruecos y Mauritania mediante los Acuerdos Tripartitos de Madrid. Rabat ocu-

pa la parte norte del territorio, mientras que Mauritania se adueña del sur. La mayoría de la población saharauí huye de la ocupación y la ofensiva del Ejército marroquí y se interna en el desierto argelino. Comienza una guerra que enfrenta al Frente Polisario con sus dos vecinos. Los violentos combates se desarrollan hasta 1991, fecha en que se firma un acuerdo de alto el fuego. Antes, en 1976, Mauritania decide retirarse del territorio, derrotada por la guerrilla del Frente Polisario. Su parte es reocupada por Rabat.

La tregua establecida en 1991 debía conducir a la celebración de un referéndum de autodeterminación al año siguiente. Para elaborar un censo de votantes que actualizase el español (que data de 1974) se creó la Misión de la ONU para el Sáhara Occidental (MINURSO), que aún continúa desplegada en el territorio y realiza también labores de supervisión del alto el fuego. Sin embargo, desde entonces, Marruecos obstaculiza el proceso, contra el que llegaron a presentar cientos de miles de apelaciones a la lista de votantes elaborada por la MINURSO.

Pese a la firma, en 1997, de los Acuerdos de Houston, en los que se alcanza un compromiso sobre la identificación de los votantes, el conflicto se estanca de nuevo en 1999. Se crea una situación de no-guerra y no-paz. El censo de votantes para el referéndum queda enmarañado y la muerte del rey Hassan II, el 23 de julio de ese año, deja el proceso en suspenso, entre la esperanza de una nueva visión y el miedo a que los compromisos asumidos por el monarca —entre ellos, el referéndum— sean borrados por su sucesor, Mohamed VI.

Es un periodo en que la misión de paz de la ONU en el Sáhara Occidental corre el constante riesgo de verse suspendida. Pende sobre ella la amenaza de una vuelta al conflicto armado. Todo ello, pese a gestos como el del Frente Polisario, que liberó en agosto de 2005 —bajo la supervisión del Comité Internacional de Cruz Roja y la mediación de Estados Unidos— a los últimos prisioneros de guerra marroquíes que tenía en su poder. La decisión no tuvo contrapartida por parte de Rabat, aunque el monarca, Mohamed VI, anunció un plan para dotar a la región de una autonomía dentro de Marruecos.

La muerte de Hasan II entierra, pues, el referéndum. No fue una sorpresa cuando esta opción —por la que los saharauis deben elegir entre la independencia o la integración en Marruecos— se fue convirtiendo a partir del año 2000 en una posibilidad “cada vez más remota”, como reconoció el entonces secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan.

El último intento de conseguir una paz negociada data de principios de la década pasada, cuando el enviado especial de Annan en la zona, el estadounidense James Baker, propuso un plan que concedía

*La muerte de  
Hasan II entierra  
el referéndum. El  
secretario  
general de la  
ONU dijo en 2000  
que su  
celebración era  
una posibilidad  
muy remota*

una amplia autonomía a la región durante un periodo transitorio de cinco años, tras el que habría de celebrarse un referéndum de autodeterminación que incluyera a saharauis y colonos marroquíes. El Frente Polisario aceptó el llamado Plan Baker. Sin embargo, Marruecos lo rechazó alegando que no estaba dispuesto a que en la votación se contemplase la opción de la independencia del territorio. Después de dos planes de Baker que dibujaban una solución y el muro de rechazo de Rabat, el enviado especial dimitió en 2004.

El cambio de enviado especial vino marcado por un cambio de era en las relaciones internacionales. Nos movemos ya en el escenario post 11-S, tras los atentados terroristas de Casablanca (2003). Marruecos es ahora un aliado estratégico de Estados Unidos y obtiene el estatus de principal aliado de Estados Unidos fuera de la OTAN (Mundy, 2007). Para el Polisario esto significa que la estrategia de llegar a la independencia a través de un referéndum ha quedado agotada. La gestión del conflicto en las manos de los siguientes enviados especiales evoluciona ahora hacia la llamada 'tercera vía': negociaciones directas entre Marruecos y el Polisario.

### **Descontento en Tinduf, *Intifadas* en los territorios ocupados**

El derecho al referéndum sigue siendo el principal 'alimento' del pueblo saharauí en el exilio. Más de 200.000 personas sobreviven desde hace treinta y cinco años en campamentos de refugiados cerca de la ciudad argelina de Tinduf, en pleno desierto. Desde el 27 de febrero de 1976, existe una autoproclamada República Árabe Saharaí Democrática (RASD), que da cobertura estatal a los refugiados. Viven sin agua corriente ni electricidad, dependientes de la ayuda internacional y en condiciones cada vez más precarias. Aunque la RASD tiene estructuras de gobierno y el Frente Polisario celebra periódicamente sus congresos para renovar la cúpula dirigente, la propia precariedad social y económica de la RASD impide que exista una verdadera alternancia política (HRW, 2008). Desde 1976, Mohamed Abdelaziz es presidente del Polisario y presidente de la RASD, al mismo tiempo.

En el plano social, el descontento crece entre los jóvenes refugiados, sin trabajos, sin perspectivas. Hay toda una generación que ha nacido en los campamentos de Tinduf y que no conoce su tierra más que por los relatos de sus padres. Sin embargo, aunque Marruecos ha intentado agitar el fantasma del radicalismo islámico, los saharauis no parecen haber tomado este camino. Ningún informe oficial relaciona al movimiento independentista con Al Qaeda ni con su rama implantada en el Sahel. El propio coordinador del Departamento de Estado de Estados Unidos para la Lucha Antiterrorista, Daniel

Benjamin, confirmaba a finales de 2010 que no existen elementos de Al Qaeda en el Magreb Islámico e incidía en que este grupo no tenía una agenda para implantarse en el territorio del Sáhara Occidental (Meneses, 2010b). Los saharauis a veces, curan el exilio con más exilio: estableciéndose en España o Mauritania, países con quienes mantienen evidentes lazos. En los últimos años ha empezado un éxodo con cuentagotas de personas y familias que vuelven a los territorios ocupados por Marruecos. Según las autoridades marroquíes (Lake, 2010), 1.500 saharauis de Tinduf retornaron al Sáhara Occidental en 2010.

Mientras, en la parte anexionada, la situación es cada vez más explosiva. Desde la última década los saharauis han emprendido una serie de *Intifadas* (en árabe, levantamiento), con manifestaciones pacíficas contra la represión que Rabat ejerce en la región. En 1999 y 2005 se registraron dos revueltas que ya fueron aplastadas por las fuerzas de seguridad marroquíes y las políticas de represión. El último ejemplo de que el descontento social puede ser el camino que lleve a los saharauis a protestas de corte más ideológico e incluso nacionalista es el de El Aaiún en noviembre de 2010.

*Si la protesta de Gdeim Izik comenzó siendo socioeconómica, la cuestión política llegó después, cuando la represión marroquí se hizo efectiva*

La población local está en minoría en su propio territorio —más de 300.000 colonos marroquíes se han instalado en la zona, con ventajas sociales facilitadas por el Gobierno marroquí— y sufre la discriminación, el paro, la pobreza, el desarraigo y la vigilancia constante de las fuerzas de seguridad marroquíes. Desde que comenzaron las *Intifadas* varios activistas han muerto y decenas de militantes a favor de los derechos humanos han sido encarcelados y torturados. La región se encuentra bajo el bloqueo de las fuerzas de seguridad, que imponen toques de queda y reprimen brutalmente toda protesta.

No hay indicadores que nos permitan medir las condiciones socioeconómicas en el Sáhara Occidental. Las estadísticas oficiales no consideran esta región de forma separada de Marruecos, por lo que es difícil establecer comparaciones. Según una encuesta gubernamental, el desempleo en la región formada por las wilayas (provincias) de Oued ed-Dahab, La Güera y El Aaiún (que cubren más o menos el territorio objeto de estudio), el paro alcanzó el 13,7% en 2009. Pero, una vez más, no se diferencia a los colonos de la población local. Hay que decir que la tasa nacional de desempleo era ese año del 12,5%. Fuentes del Frente Polisario elevan este porcentaje al 70% en la población saharauí de los territorios ocupados. Aunque pueda estar exagerada, la cifra ilustra que la falta de trabajo es uno de los problemas más acuciantes que acosan a los saharauis.

Si la protesta de Gdeim Izik comenzó siendo socioeconómica, la cuestión política llegó después, cuando la represión marroquí se hizo efectiva. En el campamento no hubo ni una sola proclama nacio-

nalista, ni siquiera una bandera del Frente Polisario. Los líderes de la protesta eran activistas sociales, sindicalistas y militantes de los derechos humanos. Aminetu Haidar, símbolo de la lucha política de los saharauis bajo la ocupación marroquí, no participó en el campamento precisamente para no darle un tinte político. Sin embargo, éste vino más tarde, provocado por la respuesta marroquí contra las voces disidentes y el bloqueo a los medios de comunicación y organizaciones internacionales.

La protesta de 2010 era, por tanto, eminentemente social (como ya ocurrió en 1999 y en 2005), pero la represión marroquí agudizó el carácter político y puso de manifiesto una fuerte división entre saharauis y colonos en el territorio. El sentimiento nacionalista entre los saharauis se reforzó como consecuencia de estos acontecimientos. Algunos sectores de la sociedad saharauí tradicionalmente colaboracionistas con las autoridades marroquíes (como los jefes de tribu, *chiu*) comenzaron a mostrarse más críticos con la postura de Rabat (Meneses, 2010a) y se hicieron eco de los abusos cometidos por parte de las fuerzas de seguridad.

Esta fractura muestra que el conflicto está entrando en una nueva fase. En ella, la población saharauí que vive en el territorio anexionado por Marruecos tiene cada vez más protagonismo en el conflicto. Algunos de sus líderes no tienen vínculos con el Frente Polisario, manteniendo un aura de independencia. A medida que el conflicto evoluciona por esta vía, la población saharauí tiene un sentimiento nacionalista cada vez mayor. Las protestas y la respuesta de Marruecos son cada vez más violentas, lo que refleja que nos enfrentamos a un conflicto creciente y no lo contrario.

En este contexto, los saharauis y sus dirigentes en el exilio adquieren un segundo plano. El Frente Polisario no organizó ni formó parte en las protestas de El Aaiún, pero sí que jugó un papel de denuncia y de transmisor de información (aunque no siempre contrastada) sobre las torturas y las detenciones. Marruecos bloqueó durante semanas el acceso a los periodistas independientes, especialmente a los medios españoles.

### **Escenarios de futuro: Un nuevo papel para la Minurso**

La dicotomía del Sáhara Occidental —independencia o integración en Marruecos— es reconocida por el Frente Polisario pero no por Rabat. La postura del reino sólo pasa por dotar a la región de una autonomía limitada —en el reino no existe esta división territorial, ya que Marruecos es un Estado centralista—, consumando la ocupación que ya ejerce desde 1975. La monarquía ya no contempla ni el referéndum ni una solución intermedia que satisfaga a ambas partes.

*Si los ‘ojos’ de la ONU son anulados a merced de una de las partes, ¿de qué sirve tener una misión que cuesta cuarenta y cuatro millones de euros al año?*

Veamos las opciones de la autonomía. Muchos analistas han especulado con que el modelo español de Estado de las autonomías pueda servir a Marruecos para construir un Estado donde quepan los saharauis y sus voces. Sin embargo, esta alternativa nunca se ha llevado a la práctica más allá de las teorías dibujadas por Mohamed VI en sus discursos y de los Consejos Reales creados *ad hoc*. Marruecos nunca ha hecho gestos para dotar a los saharauis de capacidades de decisión y crear las circunstancias para que este pueblo no se sienta incómodo dentro del reino. La estrategia marroquí no ha sido de acercamiento sino de imposición a la fuerza y cooptación de élites.

No está claro que las intenciones de Marruecos de dotar al Sáhara de una autonomía sean completamente sinceras. Se trata, además, de una opción peligrosa para el monarca alauí. Otorgar una autonomía real al Sáhara Occidental (que posee una etnia autóctona con su propia lengua, historia e identidad cultural, muy diferenciada de la población marroquí) abriría la vía para que otros grupos nacionales como los beréberes del norte reivindicaran para sí una fórmula idéntica. Sin embargo, la oleada de revueltas sociales en el Magreb abre la puerta para que Marruecos reflexione sobre su estrategia de democratización y, en concreto, sobre sus políticas en el Sáhara. Si quiere mantener el territorio bajo su control, tendrá que empezar a tratar bien a los saharauis. Por ahora, el Sáhara vive privado de los márgenes (aunque estrechos) de libertad que se viven en otras regiones del país. Teniendo en cuenta todo esto, hay analistas que piensan que el Sáhara es la clave de la democratización de Marruecos (López García, 2000). Crear autonomías regionales podría conferir mayor estabilidad al reino, si llegaran a prender las protestas sociales.

En el clima cuasi-bélico de noviembre y diciembre de 2010 continuaron las rondas de conversaciones entre el Polisario y Rabat auspiciadas por Naciones Unidas. Las negociaciones se llevaron a cabo de forma indirecta, conducidas por Christopher Ross, el enviado especial del secretario general de la ONU. Sin embargo, los progresos fueron nulos. Ross reconoció que el contencioso se encuentra en un “*impasse*” y que la situación era “insostenible” (Simanowitz, 2010). Después de Gdeim Izik y su dura represión, será muy difícil que Marruecos convenza a los saharauis de que les garantizará una “amplia autonomía”. El pueblo saharauí no confiará en los líderes marroquíes. Los acontecimientos de finales de 2010 van a contribuir a endurecer posturas. El Polisario, que se había mostrado dispuesto a aceptar el plan defendido por Marruecos si al final hay una posibilidad de celebrar un referéndum, tendrá que mostrar a su opinión pública que tiene una posición firme para proteger a su pueblo.

La única vía de avance posible en las conversaciones es una revisión del mandato de Minurso. La misión de la ONU se encarga de supervisar el alto el fuego y entre sus cometidos estaba el de elaborar un

censo para la celebración de un referéndum. Ahora, esta faceta está vacía de contenido. Durante la represión en El Aaiún, Marruecos impidió a los cascos azules de la ONU salir de su base y, por tanto, la Minurso ha sido incapaz de determinar lo ocurrido y dar herramientas a Naciones Unidas. “La Minurso no pudo tener acceso al lugar de los hechos por las restricciones que le fueron impuestas” (Calvo y Meneses, 2010): la consecuencia directa es que la misión de la ONU no tiene información independiente sobre lo que ocurrió en Gdeim Izik y en los días posteriores. Su informe ante el Consejo de Seguridad fue elaborado principalmente a través de vídeos colgados en YouTube (Calvo y Meneses, 2010). Si los ‘ojos’ de la ONU son anulados a merced de una de las partes, ¿de qué sirve tener una misión que cuesta cuarenta y cuatro millones de euros cada año?

En 2011, la Minurso cumplirá veinte años envuelta en una flagrante falta de legitimidad. Las violaciones de derechos humanos en el Sáhara Occidental ponen de manifiesto que se necesita un mandato adicional para que la Minurso empiece a monitorizar estos abusos, ya documentados por organizaciones como Human Rights Watch, y a velar por la protección de la población civil. El mandato de vigilancia de los derechos humanos para la Minurso en ambas partes del conflicto ha sido solicitado en numerosas ocasiones por el Frente Polisario. Marruecos rechaza esta petición. España se ha mostrado a favor de dotarle de este rol, pero Francia es el principal obstáculo. La Minurso es una de las escasas misiones de paz en el mundo que carece de este componente. Si la ONU sigue negando esta nueva dimensión a los observadores desplegados en el territorio, existe el riesgo real de que los representantes saharauis decidan congelar sus contactos con la Minurso, a modo de protesta. Si los cascos azules no son capaces de salvaguardar la vida y la integridad física de la población, la vía diplomática podría verse desplazada, lo que llevaría al colapso a todo el proceso diseñado en torno a las negociaciones de un acuerdo. Ha sido precisamente en estos últimos años —con la comunidad internacional volcada en las negociaciones— cuando se han producido los mayores retrocesos en la cuestión de los derechos humanos.

Un retorno a la guerra abierta entre el Polisario y Marruecos sería, de todos modos, improbable. En la decisión de retomar las armas por parte de los saharauis de Tinduf puede pesar mucho el apoyo de Argelia. El país norteafricano tiene, sin embargo, sus propios problemas, agravados con la ‘primavera árabe’ que ha sumergido a todas las autocracias de la región en un proceso irreversible de contestación social.

Desde que el presidente Abdelaziz Buteflika ocupa su cargo, el régimen argelino —principal apoyo militar y político del Polisario— ejerce su papel de forma cada vez más discreta. Su actual estrategia es

dejar el problema en manos del movimiento independentista, con el objetivo de contrarrestar las acusaciones por parte de Marruecos de que el conflicto ha sido “artificialmente” creado por Argelia. Si bien la cúpula del poder presenta un apoyo sin fisuras a los saharauis, en la calle la cuestión del Sáhara apenas es objeto de debate o reivindicación. Existe entre los argelinos un gran desapego y desconocimiento hacia esta causa. En el fondo, se piensa que la postura de los militares obedece al conflicto latente entre Marruecos y Argelia por la hegemonía en el Magreb.

### **De Timor a Sudán del Sur: La responsabilidad de España**

España sigue siendo la potencia administradora del territorio del Sáhara Occidental. Aunque Marruecos invadiera la región en 1975, este hecho no lo convierte en potencia administradora. Un dictamen jurídico emitido por Naciones Unidas en 2002 —conocido como Dictamen Corell— señala que, en los Acuerdos de Madrid, España no cedió la soberanía sobre el territorio a Marruecos ni tampoco otorgó a ninguno de los países signatarios (Marruecos y Mauritania) la condición de potencia administradora.

El Sáhara Occidental es, por tanto, un “territorio no autónomo”, según define la ONU a los territorios pendientes de descolonización en virtud de la Resolución 1514, de 1960. Según este estatus, la metrópoli no puede ceder unilateralmente la administración del territorio. El dictamen elaborado en 2002 por el entonces vicesecretario general de la ONU Hans Corell indica de forma tajante que “Marruecos no figura en la lista de potencias administradoras elaborada por la ONU”. No existe ningún país ni organización del mundo que reconozca la soberanía de Rabat sobre el Sáhara Occidental. Por lo tanto, España sigue teniendo responsabilidad plena a la hora de llevar a buen término la independencia del Sáhara Occidental.

Los sucesos de Gdeim Izik han supuesto un revulsivo para sacar el conflicto del letargo en el que se encontraba. El estancamiento beneficia a Marruecos, quien se favorece del *statu quo*. Estamos, pues, ante un contencioso en el que el papel de la comunidad internacional es fundamental para su resolución. Así ha ocurrido en otros conflictos. La lección más clara y optimista para los saharauis es la de Timor Oriental, un caso que guarda grandes paralelismos con el del Sáhara Occidental. Antigua colonia portuguesa, Timor Oriental también fue calificado de “territorio no autónomo” por el Comité de Descolonización de la ONU. Cuando Portugal se retiró del territorio, el país fue invadido por Indonesia en 1975. Tras la caída del general Suharto, Indonesia acepta celebrar un referéndum de autodeterminación. Finalmente, en 1999, se puso fin a la ocupación indonesia de

*Ningún país ni organización reconoce la soberanía de Rabat sobre el Sáhara Occidental. España sigue teniendo responsabilidad plena*

la antigua colonia portuguesa mediante la celebración del referéndum, que trajo la independencia de la parte Este de la isla. En 2002, Timor Oriental se convirtió en el primer Estado creado en el siglo XXI. Aunque la votación se celebró en medio de un baño de sangre, la moraleja del proceso de Timor demuestra que un fiel compromiso de la ONU y de la ex potencia colonizadora (en este caso, Portugal) pueden dar como resultado la resolución de un largo contencioso por la vía legal. Sin embargo, la implicación de España en el conflicto del Sáhara no es la del compromiso con su antigua colonia. Durante los graves disturbios de Gdeim Izik, España se alineó con Rabat y rechazó condenar la violencia hasta no obtener un “informe independiente”. Después de que Human Rights Watch y Amnistía Internacional publicaran sendas investigaciones sobre lo ocurrido en El Aaiún, Madrid siguió sin reprobar la actuación de Rabat.

Más reciente y alentador es el precedente de Sudán del Sur. Tras una larga guerra con el Norte, en 2005 se firmó un acuerdo de paz que contemplaba la celebración de un referéndum de independencia. Éste se celebró entre el 9 y el 15 de enero de 2011 en lo que fue una gran lección para el mundo. El 7 de febrero se hicieron públicos los resultados de la votación: la independencia obtuvo el 98,83% de los apoyos. El nuevo país proclamará su libertad el 9 de julio de 2011. Chipre es otro caso a tener en cuenta, aunque menos alentador que el anterior. La isla, dividida desde 1974 en la zona grecochipriota y la zona turcochipriota, se sometió a un referéndum en abril de 2004, bajo los auspicios de la ONU, para decidir la reunificación del territorio antes de su adhesión a la Unión Europea unos meses después. La votación acabó con el rechazo de los grecochipriotas a unirse a la parte norte (los turcochipriotas votaron sí). Fracasada la propuesta de reunificación de la isla, la parte griega entró sola en la UE, ahondando en el aislamiento de la zona turca y aumentando el riesgo de que se perpetúe la partición de la isla.

Otros ejemplos podrían aportar un modelo para la resolución del problema del Sáhara Occidental. Uno de ellos es Kosovo, que fuera provincia del sur de Serbia poblada en más de un 80% por albaneses. Tras la intervención de la OTAN, el territorio quedó bajo la administración provisional de Naciones Unidas. En 2008, Kosovo autoproclamó su independencia de Serbia, con el apoyo de EE UU y algunos países de la Unión Europea (entre los que no está España).

Si se acepta la aplicación universal de soluciones que pasen por la negociación en el seno de la ONU, los pueblos sin Estado del mundo podrán tener nuevas esperanzas. Entre ellos, el Sáhara Occidental. La ONU debería revisar, en este caso, la maquinaria puesta en marcha desde hace décadas en el territorio, pues en las actuales circunstancias no funciona. Al mismo tiempo, la Unión Africana (organización que reconoce a la RASD como país miembro) ha de tomar un papel

preponderante en este conflicto. El conflicto del Sáhara Occidental debe dejar de ser una rutina para convertirse en un compromiso con una solución justa.

## Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional (2010), *Rights Tampled. Protest, violence and repression in Western Sahara*. [En línea]. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE29/019/2010/en/8ca78c77-7496-4686-b94e-4606a13bd910/mde290192010en.pdf>

Calvo, E. y Meneses, R., (2010) "La Minurso, a ciegas en el Sáhara" en *El Mundo*, 19 de noviembre de 2010.

Human Rights Watch (2010), *Western Sahara: Beatings, Abuse by Moroccan Security Forces*. [En línea]. Disponible en: <http://www.hrw.org/en/news/2010/11/26/western-sahara-beatings-abuse-moroccan-security-forces>

Human Rights Watch (2008) *Human Rights in Western Sahara and in the Tindouf Refugee Camps*. [En línea]. Disponible en: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wsahara1208web.pdf>.

Lake, A., (2010): "As dispute over Western Sahara wears on, growing numbers of refugees journey back home" en *The Washington Post*. 4 de diciembre de 2010.

López García, B., (2000) *Marruecos en trance. Nuevo rey, nuevo siglo, ¿nuevo régimen?*, Madrid, Biblioteca Nueva.

Meneses, R. (2010a) "Varios jefes de tribu se rebelan contra la impunidad de Rabat" en *El Mundo*, 24 de noviembre de 2010.

Meneses, R. (2010b) "La falsa pista de Al Qaeda", *El Mundo*, 25 de noviembre de 2010.

Mundy, J., (2007) "Western Sahara Between Autonomy and *Intifada*". Middle East Report Online. 16 de marzo de 2007. [En línea]. Disponible en: [www.merip.org/mero/mero031607.html](http://www.merip.org/mero/mero031607.html)

Romero, A. (2010) "'Milicias armadas' se habían hecho con el campamento" en *El Mundo*, 17 de noviembre de 2010.

Simanowitz, S. (2010) "Boiling tensions in Western Sahara" en *The Washington Times*. 26 de noviembre de 2010.

# Las revoluciones árabes: hacia un cambio de paradigma

*Ignacio Álvarez-Ossorio*

*Profesor de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante\**



Las revueltas populares han hecho tambalearse algunos de los regímenes árabes más autoritarios, provocando la caída de Ben Alí en Túnez y Mubarak en Egipto y una intervención militar contra Gadafi en Libia. La población ha perdido el miedo a sus gobernantes y a sus aparatos represivos y ha tomado las calles demandando mayores libertades y el fin de las autocracias. Las manifestaciones son, ante todo, una muestra de descontento hacia unos gobernantes que se perpetúan en el tiempo y que gestionan los recursos estatales como si fueran de su propiedad. La Secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, ha descrito esta situación como una 'tormenta perfecta' cuya onda expansiva podría extenderse al conjunto del mundo árabe en el caso de que no se adopten profundas reformas con carácter inmediato.

---

\* Esta investigación se enmarca dentro del proyecto I+D del MICINN 'Sociedad civil y contestación política en Oriente Medio: dinámicas internas y estrategias externas' (CSO2009-11729). Más información: ialvarez@ua.es

*El malestar árabe  
nace de la  
frustración por la  
perpetuación de  
los regímenes  
autocráticos, la  
corrupción  
endémica y la  
falta de  
alternativa  
política*

El malestar árabe nace de una acumulación de frustraciones. La primera de ellas se debe a la existencia de unos regímenes autocráticos que se hicieron con el poder tras las independencias nacionales y que siguen detentándolo como ‘padres de la patria’ o supuestos garantes de la estabilidad interna. La segunda de las frustraciones viene motivada por una corrupción endémica, protagonizada por círculos de clanes y familias estrechamente asociados con los gobernantes, que ha corroído las estructuras estatales. En tercer lugar, no hay cualquier alternativa política viable, puesto que los dictadores han suprimido toda voz crítica y descabezado toda oposición, ya fuera real o imaginaria. Los manifestantes han salido a las calles para decir ‘basta ya’ a este círculo vicioso.

Pese a las particularidades de cada país, la población árabe comparte unas mismas demandas, como el desmantelamiento del Estado autoritario, el respeto al Estado de derecho, la persecución de la corrupción, la derogación de las leyes de emergencia, el fin de los sistemas monopartidistas, la separación de poderes, la enmienda de las Constituciones y, por último, la celebración de elecciones libres, transparentes y, sobre todo, multipartidistas. En definitiva: más libertades y más democracia.

Este estallido popular es difícilmente comprensible sin tener en cuenta el caldo de cultivo en el que nace y las dinámicas internas que han permitido a los regímenes perpetuarse en el poder durante décadas. Las revoluciones obligan, asimismo, a revisar algunos de los discursos tradicionales sobre la relación entre el islam y la democracia y a prestar especial atención a los actores emergentes y, en particular, a la sociedad civil, verdadera artífice de esta primavera democrática. También requieren preguntarnos qué es lo que ha fallado en la relación entre las dos orillas del Mediterráneo y plantear un nuevo marco de cooperación bilateral que no esté basado exclusivamente en criterios economicistas. La nueva coyuntura exige que la Unión Europea retome su agenda socio-política de promoción de la democracia y los derechos humanos para apuntalar los procesos de transición que ahora se abren en Túnez y Egipto, lo que tendría un efecto enormemente positivo para su entorno más inmediato: el Magreb y el Oriente Próximo.

### **El caldo de cultivo de las revoluciones**

Las revoluciones populares árabes ponen fin a una anomalía histórica en el mundo árabe: la marginación de la ciudadanía y su ausencia en el proceso de construcción nacional. Tras el surgimiento del Estado-nación árabe, los ‘padres de la patria’ establecieron partidos oficialistas, aligeraron el papel de los Parlamentos e hicieron sumi-

sos a los sindicatos, todo ello con la intención de garantizarse el monopolio de la política. Mientras que en el mundo occidental la dictadura sólo se dio en periodos limitados, en el mundo árabe el autoritarismo fue la norma y no la excepción. Desde un primer momento, los regímenes autoritarios obstaculizaron el desarrollo de una sociedad civil independiente que, “al constituir una esfera de actividad ciudadana al margen de su control directo, podría convertirse en un contrapeso al poder estatal” (Hawthorne, 2004: 5).

En opinión de Nathan Brown, las Constituciones árabes no implicaron el avance del constitucionalismo, entendido éste como limitación más o menos precisa de poderes y establecimiento de contrapesos por parte de los gobernados para controlar a los gobernantes. En realidad, estas Constituciones, que dejaban indefensos a los ciudadanos y no garantizaban los derechos fundamentales en situaciones de emergencia, eran meros documentos de fachada para enmascarar la naturaleza despótica y tiránica de los Gobiernos (Brown, 2002: 4-6). Tampoco funcionó la separación de poderes, ya que el poder legislativo fue incapaz de controlar al ejecutivo y el poder judicial no pudo limitar al legislativo, con lo que las tendencias autocráticas del ejecutivo no fueron frenadas. Los Parlamentos carecieron de representaciones pluralistas y las elecciones estuvieron sembradas de irregularidades. Todo ello generó una gran decepción social que se tradujo en resignación, absentismo electoral o escapismo (Álvarez-Ossorio y Zaccara, 2007).

En la mayoría de los casos, los dirigentes árabes establecieron, en palabras del intelectual egipcio Saad Eddin Ibrahim, “un ‘contrato social’, explícito o implícito, por el cual el Estado se responsabilizaba del desarrollo, de asegurar la justicia social, satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, consolidar la independencia política y lograr otras aspiraciones nacionales (como por ejemplo, la unidad árabe o la liberación de Palestina). A cambio, sus pueblos abandonaban, al menos por un tiempo, sus demandas en torno a una política liberal participativa” (Ibrahim, 2002: 246-247).

Una mezcla de ideología populista y de instituciones representativas trabajaron, mano a mano, para asegurar la legitimidad de dichos Gobiernos y para desmovilizar a sus sociedades. En los Gobiernos de corte tradicionalista la situación no fue mejor, puesto que en los Estados rentistas petrolíferos las demandas de participación política fueron reemplazadas por promesas de riqueza material (Salam, 2002: 9-10). La sociedad civil árabe fue la principal perjudicada por este ‘contrato social’, debido a que la población no solo se vio obligada a renunciar a su participación política, sino que no tuvo más opción que acatar los métodos coercitivos puestos en práctica por sus regímenes.

Las manifestaciones actuales tienen un claro precedente en las 'revueltas del pan' registradas en Marruecos (1981 y 1984), Túnez (1984), Argelia (1988) y Jordania (1989), que pusieron de manifiesto el divorcio entre la sociedad y el Estado. La aguda crisis económica registrada dio la puntilla al Estado benefactor, incapaz de afrontar las necesidades de sus ciudadanos con lo que rompió el 'contrato social'. Los planes de ajuste estructural, impuestos por el Fondo Monetario Internacional para hacer frente a la deuda externa, obligaron a los Gobiernos a dejar de subsidiar los productos básicos, a despedir a miles de trabajadores del sector público y, sobre todo, a reducir los fondos destinados a la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Esta retirada del Estado fue desordenada, lo que dejó un importante vacío que fue paulatinamente cubierto por los movimientos islamistas y la sociedad civil.

### **Un cambio de paradigma**

Sin duda una de las principales lecciones de las revoluciones árabes es el cuestionamiento del paradigma de la excepción islámica, según el cual islam y democracia son irreconciliables. Igualmente importante es que las revoluciones hayan sido esencialmente movimientos no violentos, lo que nos obliga a destacar el valor de la resistencia civil como medio para poner fin a los sistemas autoritarios y asentar la democracia.

En las últimas décadas se ha venido insistiendo en que el mundo árabe islámico no puede desarrollar una sociedad civil debido a la impermeabilidad de dichas sociedades a los procesos de secularización, condición ineludible para la existencia de un pluralismo intelectual y político (Gellner, 1996). Otra razón que explicaría esta supuesta excepción islámica sería la imposibilidad de separar poder espiritual y poder terrenal (Lewis, 1996). Esta lectura culturalista y determinista no coincide, sin embargo, con la situación sobre el terreno y con la eclosión de organizaciones, asociaciones y movimientos de diversa índole registrada en el conjunto del mundo árabe.

La sociedad civil no ha dejado de crecer durante las tres últimas décadas, lo que cuestiona que el islam sea incompatible con el desarrollo de una sociedad civil autóctona. Desde 1980 hemos asistido a la proliferación de organizaciones privadas sin ánimo de lucro, asociaciones de defensa de los derechos humanos y de desarrollo comunitario, fundaciones científicas o caritativas, organizaciones femeninas, sindicatos profesionales, círculos de licenciados universitarios y, sobre todo, ONG, cuyo número se estima hoy en cerca de 125.000 en el conjunto de los países árabes cuando en 1960 no alcanzaban las 10.000. Posiblemente la suerte de las revoluciones

*Sin duda una de las principales lecciones de las revoluciones árabes es el cuestionamiento del paradigma de la excepción islámica, según el cual islam y democracia son irreconciliables*

populares hubiera sido diferente de no existir este caldo de cultivo. De hecho no hay nada en las sociedades islámicas que las haga incompatibles con la democracia, los derechos humanos, la justicia social o la gestión pacífica de los conflictos, como pretenden hacernos creer quienes defienden la existencia de una excepción islámica. Asef Bayat, profesor de la Universidad de Leiden, denuncia a quienes plantean una lectura literalista de los textos sagrados islámicos, ya sea desde una óptica orientalista o desde un prisma religioso ultraortodoxo, y a los que consideran que conceptos como el de ciudadanía, libertad y tolerancia no tienen cabida en el mundo árabe. En su opinión, “no hay nada intrínseco en el islam, o en cualquier otra religión, que la haga inherentemente democrática o no democrática, pacífica o violenta” (Bayat, 2011: 43).

Uno de los hechos más relevantes de las revoluciones populares árabes es que, desde un primer momento, los manifestantes han apostado por la no violencia y no se han replanteado su posición a pesar de la fuerte represión de la que han sido objeto. La idea de que la resistencia civil y el activismo no violento podrían contribuir a asentar la democracia y el buen gobierno en el caso de darse las condiciones adecuadas, tal y como ahora parece ocurrir, ha ido calando en las sociedades árabes en el curso de las últimas décadas y, de manera especial, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Por lo tanto se impone prestar más atención a aquellos movimientos que abogan por el empleo de la no violencia como vía para alcanzar la democracia. A lo largo de la historia, “grupos en todo el mundo han adoptado la resistencia civil con una multitud de propósitos: resistir al colonialismo; enfrentarse a una invasión u ocupación extranjeras; contestar elecciones amañadas, dictaduras o gobiernos militares; lograr derechos para las minorías o erradicar la discriminación institucional” (Stephan, 2011: 1). Precisamente porque el mundo árabe-islámico se suele percibir como presidido por el conflicto y la violencia, es pertinente subrayar, como hace Stephan, que sus poblaciones “han luchado durante décadas por los derechos, las libertades, la autodeterminación y la democracia sin emplear la violencia”. Otro asunto es que no encontraran respaldos externos en esta silenciosa lucha.

Además del carácter no violento de las revueltas debe destacarse la importancia que han tenido las nuevas tecnologías a la hora de movilizar a las poblaciones árabes hasta el punto de que es pertinente hablar de ‘ciber-revueltas’. Facebook y Twitter han tenido un peso esencial al convocar las manifestaciones y reclutar a nuevos activistas. Como advertiera Habib Battah, “el reciente desarrollo de productos relacionados con Internet, telefonía móvil y nuevas tecnologías está proporcionando un nuevo espacio donde las opiniones políticas y los comentarios de la gente no se encuentran sujetos al estrecho control del Estado” (Battah, 2008: 87). Dichas tecnologías han permi-

tido sortear la censura y han hecho posible una cierta libertad de expresión a la hora de abrir debates públicos sobre ciertos tabúes políticos, en particular a través de los blogs.

Como señalan North y Rockwell, “las fuerzas de la oposición ahora están conectadas, no organizadas. Esto no había ocurrido antes en la historia. Las masas pueden comunicarse con gente similar tras pagar un ordenador y una conexión a Internet” (North y Rockwell: 2011). No obstante, la penetración de Internet es todavía limitada en el mundo árabe (un 21 % según Internet World Stats) por lo que no debe infravalorarse el papel jugado por Al-Yasira, que es el medio predilecto de los árabes para acceder a la información veraz. Las cadenas por satélite y, ahora, las redes sociales han sido capaces de romper el monopolio estatal sobre la información.

### **Los nuevos actores sociopolíticos**

*La principal novedad es que esta ‘intifada global’ no está dirigida por los islamistas, sino por jóvenes laicos que demandan el final de las dictaduras*

La principal novedad es que esta ‘intifada global’ no está dirigida por los islamistas, sino por jóvenes laicos cuya paciencia se ha agotado y que demandan el final de las dictaduras. Debe tenerse en cuenta que un 65 % de la población árabe tiene menos de 35 años y que la mitad de ellos (cerca de 100 millones de personas) tiene entre 15 y 29 años. Los índices de desempleo entre los jóvenes son excepcionalmente elevados, hecho que impide que puedan formar una familia o acceder a una vivienda y, a la vez, genera una elevada frustración. También existe “una gran brecha disfuncional entre las competencias adquiridas por los jóvenes de la región MENA — Oriente Medio y Norte de África—, tradicionalmente orientadas al hipertrofiado sector público, y las solicitadas por los nuevos mercados laborales en el contexto de la reestructuración económica exigida por la competencia global” (Jiménez Araya, 2011).

Tanto la oposición laica como los grupos islamistas han ido a remolque de la sociedad civil y, en particular, de los jóvenes, que han asumido el peso central de las movilizaciones. Los ‘días de la ira’, como se ha bautizado a las manifestaciones que recorren Túnez, El Cairo, Amman, Deraa o Sana, han sido convocados por una juventud desencantada que no tiene nada que perder y que ha perdido el miedo a los regímenes y a sus fuerzas de seguridad. Estudiantes universitarios y jóvenes en paro han tomado la calle para denunciar la corrupción y exigir democracia. Las multitudinarias manifestaciones evidencian que el pueblo está hambriento de libertades.

Las manifestaciones no hubieran tenido éxito sin contar con la activa implicación de la sociedad civil. Este actor, que ha pasado habitualmente desapercibido, ha cobrado una gran importancia en el

curso de las últimas décadas. Hoy en día, hay cerca de 125.000 asociaciones vinculadas a la sociedad civil en los veintiún países árabes. Llegados a este punto, cabe preguntarse qué entendemos por sociedad civil árabe. Abdou Filali-Amsari resalta su voluntad de “contrarrestar el dominio del Estado sobre la sociedad e incidir en él con el fin de que asuma su papel de guardián de la paz y árbitro entre los diferentes intereses de los ciudadanos” (Filali-Amsari: 2002). Entre sus demandas más frecuentes están “la libertad y limpieza de los procesos electorales, la aplicación de los derechos humanos elementales, la descentralización y el empoderamiento de las estructuras de gobierno local, unos servicios públicos más eficientes, unos gastos públicos más transparentes, un mayor progreso hacia la igualdad de géneros, una cobertura sanitaria universal, una mejor protección social, unas políticas de desarrollo sostenibles, un mejor acceso a la justicia y a la información pública” (Nasr, 2005: 15).

Como ha señalado Amy Hawthorne, “para que la sociedad civil juegue un papel democratizador, una masa crítica de organizaciones y movimientos debe desarrollar tres atributos esenciales: autonomía del régimen, una agenda prodemocrática y la capacidad para construir coaliciones con otros sectores de la sociedad civil para impulsar el cambio democrático” (Hawthorne, 2004: 11). Habitualmente, los Estados han tenido una posición ambigua con respecto a las organizaciones de la sociedad civil: por un lado, éstas les prestan un servicio eximiéndolas de algunas responsabilidades en el ámbito económico, educativo, social o sanitario (siguiendo la misma lógica del Estado mínimo o neoliberal); pero, por otro lado, les preocupan en la medida en que las prácticas voluntarias, participativas, cooperativas, tolerantes y pluralistas de dichas asociaciones crean unos hábitos y un estado de ánimo que podrían propagarse a todos los niveles, minando la autoridad de los Estados o, en todo caso, confiándola allí donde debe ejercerse.

## **El efecto dominó**

El malestar árabe nace de situaciones similares aunque no idénticas, de una acumulación de frustraciones sin resolver: unos regímenes autocráticos que se perpetúan desde la noche de los tiempos, una gerontocracia desconectada de la realidad que se aferra al poder, una corrupción endémica que ha corroído las estructuras de gobierno, una democracia de fachada que ha devenido en un sistema pluralista autoritario, una asfixiante persecución de toda disidencia política y una sistemática vulneración de las libertades fundamentales. Este déficit de legitimidad popular de los gobernantes ha sido contrarrestado a menudo con una sobreactuación del aparato coercitivo cuando las demandas de la población se elevaban demasiado.

*La gran mayoría de regímenes árabes se verán obligados a modificar sus pautas de comportamiento y a ofrecer reformas reales tanto en el plano económico como político*

Esta radiografía quedaría incompleta sin aludir al agudo deterioro económico. En primer lugar encontramos a un Estado benefactor incapaz de hacer frente por más tiempo a las crecientes necesidades de la población (vivienda, educación y sanidad) y a la incorporación al mercado laboral de los hijos del 'baby boom' árabe. En segundo lugar existe una desigual repartición de la riqueza, ya que el fuerte crecimiento registrado en los últimos años tan sólo ha favorecido a un reducido grupo asociado con el poder, principal beneficiario de los procesos de privatización de las empresas públicas. Mientras tanto, las condiciones de vida del grueso de la población han experimentado un agudo retroceso. Un 45% de los ochenta millones de egipcios vive bajo el umbral de la pobreza, al igual que un 30% de los sirios.

La posibilidad de un contagio de las manifestaciones de descontento popular al conjunto árabe era previsible, especialmente tras la caída de Ben Alí en Túnez y de Mubarak en Egipto. Aunque las revueltas no tienen por qué tener la misma intensidad ni tampoco ser inmediatas, lo cierto es que la gran mayoría de regímenes se verán obligados a modificar sus pautas de comportamiento y a ofrecer reformas reales tanto en el plano económico como político. En este sentido es necesario recordar la multiplicidad de formas de gobierno y las profundas diferencias existentes entre tres grandes zonas geográficas: el Magreb, Oriente Próximo y el Golfo. Aunque es cierto que los veintidós Estados árabes pertenecen a una misma área político-cultural, lo cierto es que existen notables diferencias en ciertas variables como la evolución del Estado, los regímenes políticos, la estructura de clases, la cultura política, los niveles de desarrollo socioeconómico o la situación de la sociedad civil (Ibrahim, 2002: 245).

Por el momento, las manifestaciones han tenido especial impacto en las repúblicas de Libia, Yemen, Egipto y Túnez que eran gobernadas por Gadafi, Saleh, Mubarak y Ben Alí desde 1969, 1978, 1981 y 1987, respectivamente. También en Siria se han experimentado amplias movilizaciones populares en contra de los Asad, en el gobierno desde 1970. En Argelia las revueltas no han conseguido activar a la población, probablemente debido a la cruenta guerra civil que sacudió el país en la década de los noventa y al factor balsámico del petróleo y del gas, aunque existe un palpable hartazgo hacia los militares que siguen controlando buena parte de los recursos del Estado bajo la presidencia de Bouteflika, que ya fuera ministro de Asuntos Exteriores en 1963. Igualmente la Autoridad Palestina, fuertemente cuestionada por el fracaso del proceso de paz, es dirigida por una gerontocracia vinculada a la OLP desde la guerra de los Seis Días. En este caso, los manifestantes exigen el final de la artificial división entre la Franja de Gaza y Cisjordania y la unificación de las filas palestinas contra la ocupación israelí.

Por el momento las monarquías árabes se han mostrado más sólidas que las repúblicas, aunque no puede descartarse que sigan una evolución similar, a pesar de que algunos de sus reyes apenas llevan una década en el trono: Mohamed VI de Marruecos, Abdallah II de Jordania y Abdallah de Arabia Saudí llegaron al poder, respectivamente, en 1999, 2000 y 2005. En los dos primeros países, el malestar de la población es evidente y la sociedad reclama mayores libertades, pero también ayudas económicas para hacer frente al alza del coste de la vida. Ambos cuentan con cierto pluralismo político y celebran habitualmente elecciones con cierto grado de multipartidismo, pero las monarquías disponen de amplísimas prerrogativas en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial. Por eso las demandas se centran en la necesidad de instaurar monarquías constitucionales y de limitar los poderes reales. El caso de Arabia Saudí es más complejo, puesto que los partidos políticos y los sindicatos están estrictamente prohibidos y no existen en la práctica, por tanto, canales para movilizar a la población. En Bahrein las movilizaciones han adoptado, desde un primer momento, un cariz sectario, ya que la mayoría de la población es de confesión chií y ha sido tradicionalmente excluida del ámbito político por la dinastía suní gobernante: los Al Khalifa.

### **La comunidad internacional**

Pese a la existencia de este mar de fondo, las revueltas árabes han tomado por sorpresa no solo a los dirigentes árabes, sino también a buena parte de la comunidad internacional. La comunidad internacional no ha estado a la altura de las circunstancias. El silencio de la mayoría de los países occidentales ante la represión de las manifestaciones pacíficas ha sido esclarecedor y ha reforzado la imagen de un Occidente con un doble discurso que, por una parte, echa mano a la retórica de la democracia y los derechos humanos cuando le conviene y, por la otra, se alinea con las dictaduras que oprimen a sus pueblos con el pretexto de que sirven de muro de contención al radicalismo islámico.

Esta posición de la Unión Europea choca frontalmente con el Tratado de Lisboa, que demanda que la acción exterior de la Unión se base “en los principios que inspiraron su creación”, entre los que se cuenta la universalidad de los derechos humanos. No obstante, está en la línea de lo previsible, puesto que la Unión por el Mediterráneo surgida en 2008, erigida sobre las ruinas del Proceso Euro-Mediterráneo de Barcelona, interpretó que sus prioridades deberían ser la intensificación de los vínculos comerciales, la lucha contra el terrorismo islámico y el control de la inmigración, en lugar de poner el énfasis sobre la agenda social y política.

*Los autócratas árabes han exagerado la amenaza yihadista, obteniendo carta blanca de los países occidentales para reprimir a sus opositores*

Como resultado de esta actitud, la credibilidad de los Veintisiete ha quedado fuertemente erosionada en el Magreb y Oriente Próximo y, probablemente, tardará mucho en recuperarse, a tenor de los posicionamientos de los responsables de su política exterior, que han ido siempre a remolque de Estados Unidos. Por el contrario, la Administración de Obama ha sido capaz de adaptarse con rapidez a la nueva coyuntura: mientras Francia ofrecía asesoramiento para acallar la 'revolución de los jazmines', Washington presionaba a los militares para que no sofocasen por la fuerza las manifestaciones.

Por ello deben extraerse, en el menor plazo de tiempo, las consiguientes lecciones para no volver a cometer los mismos errores. Sin duda, la tarea más perentoria es comprender la naturaleza del fenómeno y entender la magnitud del cambio al que nos enfrentamos y no concentrarse meramente, como ocurriera en el pasado, en los retos securitarios que implica. Desde 2001, Estados Unidos ha vivido bajo el síndrome del 11-S lo que le ha llevado a sobredimensionar la amenaza de Al-Qaeda e infravalorar el malestar de la calle árabe hacia sus dirigentes. Curiosamente Túnez, Egipto y Libia reforzaron sus vínculos con Washington en la última década al presentarse como muros de contención al islam radical. No en vano, Ben Alí, Mubarak y Gadafi coincidieron en señalar a las huestes de Bin Laden como inspiradoras de las primeras manifestaciones que recorrieron Túnez, El Cairo y Trípoli. Tal proceder evidencia que los autócratas árabes han exagerado cuanto han podido la amenaza yihadista, obteniendo carta blanca de los países occidentales para reprimir a sus opositores.

El énfasis en el combate contra Al-Qaeda ha impedido observar dos cambios trascendentales desarrollados en las sociedades árabes en esta última década. De una parte, la aparición de nuevos movimientos sociales que han desplazado a los, por otra parte inoperantes, partidos de oposición tradicionales. Los antecedentes del Movimiento del 25 de Enero en Egipto hay que buscarlos en Kifaya, creada como frente opositor a los delirios monárquicos de los Mubarak, donde los jóvenes laicos y las nuevas tecnologías ocupan un lugar central. De hecho fue el asesinato de un conocido bloguero el detonante de las primeras movilizaciones. Ni Estados Unidos ni la Unión Europea percibieron la magnitud de este malestar ni, en consecuencia, se dieron cuenta de la debilidad de sus tradicionales aliados.

El segundo elemento que ha pasado inadvertido ha sido la evolución de los movimientos islamistas. La apuesta por la vía democrática fue acelerada por la irrupción de Al-Qaeda como actor transnacional con los atentados del 11-S. De hecho, el movimiento yihadista no sólo tenía como objetivo, como habitualmente se suele pensar, a Occidente sino también a los movimientos islamistas moderados a los que acusaba de connivencia con los regímenes autoritarios ára-

bes por su renuencia a emplear la violencia para derrocarlos. La enérgica condena de los atentados del 11-S por los Hermanos Musulmanes (ya fueran egipcios, sirios, palestinos o jordanos) fue acompañada de la aproximación al resto de partidos opositores para coordinar sus acciones y el reconocimiento de la pluralidad de las sociedades árabes. Lejos de ser una mera táctica, este movimiento evidencia que estos grupos toman como referente al Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) turco y a su intento de conciliar islam y democracia.

Ante este *tsunami* democrático árabe la comunidad internacional ha de revisar algunas de sus políticas tradicionales hacia el Magreb y Oriente Próximo. Si no quiere perder el tren de la historia, la Unión Europea deberá entablar diálogo con los actores políticos emergentes (tanto los movimientos juveniles que han encabezado las revueltas como los partidos islamistas que acepten las normas democráticas) y, de manera firme y decidida, respaldar todas aquellas medidas encaminadas a favorecer una transición ordenada. Más que recurrir al tradicional paternalismo etnocentrista del pasado, la Unión debería secundar las reivindicaciones de los manifestantes: establecimiento de un marco democrático, legalización de todos los partidos políticos, reforma de las leyes electorales, enmiendas de las Constituciones, derogación del estado de emergencia y, por último, celebración de unas elecciones libres.

### **¿Hacia dónde van las revoluciones?**

Probablemente la mayor incógnita de esta ola democratizadora es saber el calado de las reformas que se adoptarán en aquellos países que sean bañados por ella. ¿Qué pasos darán Túnez, Egipto y el resto de países que sigan su estela en esta fase de transición? La formación de Gobiernos de unidad nacional, la legalización de los partidos, la derogación de las leyes de emergencia, la liberación de los presos políticos y el retorno de los disidentes del exilio son pasos en la buena dirección, pero no suficientes. En este proceso constituyente, en el que deberían participar todas las fuerzas políticas sin exclusión alguna, las actuales Constituciones habrán de ser reemplazadas por otras realmente constitucionalistas. También deberán celebrarse elecciones libres, transparentes y realmente competitivas, para lo que es imprescindible levantar un sistema pluripartidista y garantizar la libertad de prensa, de reunión y de expresión. Todo ello no se puede construir de la noche a la mañana, sino que se necesita tiempo y, sobre todo, consenso interno.

Si bien es cierto que las manifestaciones fueron dirigidas por la juventud laica, lo cierto es que las formaciones islamistas tendrán un

*El islam político suele ser descrito como inmutable, pero está en permanente movimiento. Numerosos islamistas apuestan ahora por la democracia y la no-violencia*

papel relevante en el futuro inmediato. Ello no debería implicar, ni mucho menos, una evolución a la iraní. Pese a que el islam político suele ser descrito como estático e inmutable, lo cierto es que está en permanente movimiento y tiene una gran capacidad de adaptación, como demuestra el caso del AKP turco. En las últimas décadas, los Hermanos Musulmanes han recorrido un largo camino renunciando a imponer por la fuerza su programa, aceptando el pluralismo de las sociedades árabes y, lo que es más importante, coordinando su acción con el resto de fuerzas opositoras (como en el caso de la Asamblea Nacional por el Cambio en Egipto o el Frente de Salvación Nacional en Siria, por mencionar tan solo dos ejemplos), aunque es evidente que todavía les queda un largo camino por recorrer.

La apuesta de los islamistas por las vías democráticas y la no violencia ha dado pie a que se acuñe el término post-islamismo. Para Bayat hemos superado la época del islamismo para adentrarnos en una etapa post-islamista que se caracteriza por “un esfuerzo para casar religión y derechos, fe y libertad, islam y libertad” y por “un énfasis en los derechos más que en los deberes, en el pluralismo más que en el autoritarismo, en la historicidad más que en la literalidad, en la ambigüedad más que en la certidumbre y en el futuro más que en el pasado”. En definitiva, un intento de casar el islam con la libertad, la democracia y la modernidad (Bayat, 2010: 44).

Existe un amplio repertorio de casos en los que los movimientos islamistas, entre ellos los Hermanos Musulmanes egipcios, el Frente de Acción Islámica jordano o el Partido Justicia y Caridad marroquí, optan por la no violencia y la vía democrática para defender su proyecto político. Dichos grupos “han adoptado la decisión estratégica, o lo que algunos tachan de decisión meramente táctica, de emplear únicamente métodos no violentos para impulsar sus intereses políticos” (Hamid, 2011: 65). A cambio de eso han sido integrados, aunque de manera imperfecta, en el juego político pudiendo formar partidos, tomar parte en las elecciones y ser reconocidos como actores legítimos. Otro tanto podría decirse de Hamas o Hezbollah que forman parte de los parlamentos palestino y libanés, aunque mantengan una bicefalia político-militar debido a su condición de bastiones de la ‘resistencia islámica’ contra Israel.

No está claro, sin embargo, la actitud que adoptará la comunidad internacional ante el ascenso de los movimientos islamistas ni tampoco que la Unión Europea esté dispuesta a aceptarles como interlocutores válidos. De ninguna manera puede volver a repetirse el boicót europeo ante la victoria del Frente Islámico de Salvación y de Hamas en las elecciones argelinas de 1990 y palestinas de 2006, respectivamente, ya que lanzaría el mensaje de que Occidente no está dispuesto a aceptar el surgimiento de formaciones islámicas y democráticas.

Una vez derrocados los regímenes autoritarios queda pendiente la ingente tarea de sentar los cimientos de una democracia sólida. Como señalan Brynen, Korany y Noble, la liberalización política “engloba la expansión del espacio público a través del reconocimiento y la protección de las libertades civiles y políticas, en particular de aquellas relacionadas con la capacidad de los ciudadanos para adoptar un discurso político libre y organizarse libremente para perseguir intereses comunes. La democratización política supone una expansión de la participación política de tal manera que proporcione a los ciudadanos un grado real de control colectivo sobre los asuntos públicos” (Brynen, Korany y Noble, 1995: 3). La tarea no será, ni mucho menos, sencilla.

### **¿Qué puede hacer la Unión Europea?**

Como ya hemos señalado más arriba, Bruselas tiene como asignatura pendiente replantear el proceso euro-mediterráneo y, sobre todo, revisar la Unión por el Mediterráneo copresidida por dos de los grandes perdedores de las revueltas: la Francia de Sarkozy y el Egipto de Mubarak. El nuevo escenario que viven los países de la cuenca sur mediterránea obliga a respaldar los procesos de transición que ahora se abren. En el corto plazo, el énfasis debería ponerse en los dos países donde las revoluciones populares han triunfado, que son precisamente los dos en los que se dan más condiciones para que se asiente la democracia.

Como señala Álvaro Vasconcelos, “los levantamientos democráticos en el Norte de África demandan un cambio radical en la aproximación de la Unión Europea a las relaciones euro-mediterráneas, que han sido regidas tradicionalmente por consideraciones económicas partiendo de la creencia errónea de que la globalización traerá bienestar para todos si los países del Sur atraen hacia sus economías la inversión extranjera” (Vasconcelos, 2011). Por ello, la Unión debería revisar su política hacia el mundo árabe teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. Velar por el cumplimiento de la cláusula de derechos humanos en los tratados de asociación con los países firmados en el marco del Proceso Euro-Mediterráneo. De esta manera debería ligar el reforzamiento de la relación bilateral y la concesión de un estatuto preferencial a los avances en el terreno democrático y al riguroso cumplimiento de los derechos humanos.
2. Respalda inequívocamente las demandas a favor de la democratización. En los casos tunecino y egipcio, redoblar los esfuerzos para que la Unión Europea sea vista como un socio que puede contribuir a asentar la democracia. La Unión debería reaccionar con

*La Unión Europea debe evitar la inercia de escudarse en el temor al ‘peligro verde’ para seguir apoyando a dictadores*

mayor rapidez y coordinación ante los cambios que experimentará el mundo árabe en el futuro inmediato y no conformarse con ir a remolque de Estados Unidos.

3. Reconocer el valor de la pujante sociedad civil árabe (asociaciones prodemocráticas y de defensa de los derechos humanos, prensa independiente, centros de investigación, organizaciones feministas, ONG de desarrollo, etc.) como motor de cambio y reforzar su relación con sus principales actores. Por eso la cooperación internacional europea debería tener en cuenta esta circunstancia a la hora de establecer sus futuras prioridades en la región.
4. Entablar una interlocución rápida con los actores políticos emergentes, independientemente de su ideología. La Unión Europea debe aceptar la pluralidad política árabe. No puede permitirse el lujo de negarse a dialogar con los sectores islamistas, dado que quedaría descolocada en el nuevo escenario que ahora empieza a edificarse. En este sentido debe evitarse la inercia de escudarse en el temor al ‘peligro verde’ para seguir apoyando a dictadores sin legitimidad popular.
5. Reforzar la cooperación económica, dado que muchos de estos países atraviesan una delicada coyuntura tras los levantamientos populares y la ayuda internacional será esencial para asentar los nuevos regímenes democráticos. Una decidida contribución financiera europea permitiría no sólo consolidar la democracia en estos países, sino también garantizar la estabilidad del área euro-mediterránea.

## Referencias bibliográficas

Álvarez-Ossorio, I. y L. Zaccara, (eds.) (2009): *Elecciones sin elección. Procesos electorales en el Mashreq y el Magreb*, Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo.

Battah, H. (2008) “El impacto de las nuevas tecnologías” en Fundación Tres Culturas (2008) : Revista *Culturas*, número 2, *La juventud en el mundo árabe* [En línea]. Disponible en <http://www.tresculturas.org/secciones/publicaciones/culturas/docs/tripa%20culturas%202.pdf>

Bayat, A.(2010) “No Silence, No Violence: A post-Islamist Trajectory” en Stephan, M. S. (ed.) (2010): *Civilian Jihad. Nonviolent Struggle, Democratization and Governance in the Middle East*, Nueva York, Palgrave MacMillan.

Bras, J. P. (2000): “Élections et représentation au Maghreb”, en *Monde Arabe. Maghreb-Machrek*, abril-junio, nº 168.

Brown, N. (2002): *Constitutions in a Nonconstitutional World. Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government*. Nueva York, State University of New York.

Brynen, R., Korany, B. y P. Nobel (eds.) (1995): *Political Liberalization and Democratization in the Arab World. Vol. 1. Theoretical Perspectives*: Londres, Lynne Rienner Pub.

Filali-Amsari, A. (2002): “State, Society and Creed: Reflections on the Maghreb”, en Sajoo Aryn, N. (ed.), *Civil Society in the Muslim World. Contemporary Perspectives*. Londres, I.B. Tauris, pp.

Gellner, E. (1996), *Las condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*. Barcelona, Paidós.

Hamid, S. (2010): "Islamists and Nonviolent Action" en Stephan, M. S. (ed.) (2010) *Civilian Jihad. Nonviolent Struggle, Democratization and Governance in the Middle East*, Nueva York, Palgrave MacMillan.

Hawthorne, A. (2004) *Middle Eastern Democracy. Is Civil Society the Answer*, Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace.

Ibrahim, S. E. (1995): "Liberalization and Democratization in the Arab World: An Overview" en Brynen, R., Korany B. y P. Nobel (eds.), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World. Vol. 1. Theoretical Perspectives*. Londres, Lynne Rienner Pub.

\_ (2002): *Egypt: Islam and Democracy. Critical Essays*. El Cairo, The American University in Cairo Press.

Jiménez Araya, T. (2011): "La juventud árabe, entre la exclusión y la espera", *El País*, 2 de febrero de 2011.

Khader, B. (2009): *Europa por el Mediterráneo: de Barcelona a Barcelona (1995-2009)*. Barcelona, Icaria.

\_ (2010): *El Mundo Árabe explicado a Europa. Historia, imaginario, cultura, política, economía, geopolítica*, Barcelona, Icaria.

Lewis, B. (1996), "Islam and Liberal Democracy: A Historical Overview", *Journal of Democracy*, vol. 7, nº 2, pp. 52-63.

Martín Muñoz, G.(1999): *El Estado árabe. Crisis de legitimidad y contestación islamista*, Barcelona, Bellaterra.

Nasr, S. (2005): *Arab Civil Societies and Public Governance Reform. An Analytical Framework and Overview*, Programme on Governance in the Arab Region-UNDP.

North, G. y L. Rockwell (2011): "Facebook, Twitter, and Revolution", 3 de febrero. [En línea] Disponible en <http://truth11.com/2011/02/03/facebook-twitter-and-revolution>  
Norton, R.A. (ed.) (1995): *Civil Society in the Middle East*. Leiden, E.J. Brill.

Pérez Beltrán, C. (ed.) (2006): *Sociedad civil, derechos humanos y democracia en Marruecos*. Granada. Universidad de Granada.

Salam, N. (2002) *Civil Society in the Arab World. The Historical and Political Dimensions*, Islamic Legal Studies Program. Harvard, Harvard Law School.

Stephan, M. S. (ed.) (2010) *Civilian Jihad. Nonviolent Struggle, Democratization and Governance in the Middle East*, Nueva York: Palgrave MacMillan.

Vasconcelos, Á. (ed.) (2011), *The Arab Democratic Wave. How the EU Can Seize the Moment*, Condé-sur-Noireau, Institute for Security Studies.



# Balance y expectativas sobre los derechos humanos en China

*Xulio Ríos*

*Director del IGADI y del Observatorio de la Política China<sup>1</sup>*



El reconocimiento efectivo de los derechos humanos en China es una problemática que gana fuerza y consistencia a medida que crece el poderío del gigante oriental. Ello obedece a causas de diverso tipo, tanto internas como externas. En el primer caso, cabe señalar el proceso de maduración de la propia sociedad china, a cada paso más exigente a todos los niveles a medida que sus condiciones de vida mejoran, especialmente en el medio urbano y entre las generaciones más jóvenes. Esta circunstancia motiva una elevación sustantiva de sus reivindicaciones, pasando de lo estrictamente material a otros órdenes especialmente relacionados con la calidad del ejercicio público. En los últimos tiempos, el propio primer ministro Wen Jiabao se ha significado al destacar públicamente la necesidad de acelerar las reformas políticas dentro del sistema para acercarse más a la población y dar respuesta a las demandas sociales cuya insatisfacción está en el origen de un descontento que no mengua pese a la mejora de los índices generales.

---

<sup>1</sup> Mas información en : [www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

Por otra parte, el temor a la consagración de una China convertida en pocos años en la primera potencia económica del globo con un notorio déficit de libertades a sus espaldas motiva la preocupación internacional y eleva también el nivel de exigencias de sus principales socios comerciales. No se debe descartar que algunas potencias usen los derechos humanos como ariete en la lucha ideológica y política o incluso aspiren a traducir esa incómoda situación en ventajas de otra naturaleza. Sea como fuere, las carencias en esta materia ensombrecen el proceso de reforma en China pese a que ha logrado operar, a día de hoy, una de las transformaciones socio-económicas más sorprendentes de la historia.

La concesión del Premio Nobel de la Paz 2010 al disidente chino Liu Xiaobo ha sido, en cierta medida, el reflejo de esta situación, pues ha colocado la situación de los derechos humanos en el centro de todas las miradas. China hizo un gran esfuerzo para boicotear la ceremonia de entrega del galardón; algunos países no acudieron, pero sí lo hizo la mayoría de ellos.

*El temor a la consagración de una China convertida en pocos años en la primera potencia económica con un notorio déficit de libertades a sus espaldas motiva la preocupación internacional*

En la visita que cursó el presidente chino Hu Jintao a Estados Unidos en enero de 2011, éste formuló una declaración que muchos interpretaron como el mayor compromiso con la democracia y los derechos humanos que se haya oído jamás en público a un presidente chino. Hu declaró: “Continuaremos nuestro esfuerzo por mejorar la vida de los chinos y mejorar la democracia y el imperio de la ley. Hemos realizado enormes progresos en los derechos humanos, como ha reconocido todo el mundo, pero aún queda mucho más por hacer” (*El País*, 2011). Si se trata de declaraciones para salir del paso o si es una expresión sincera del primero de muchos pasos en el camino de los derechos humanos y las libertades en el gigante asiático, el tiempo lo dirá.

### **La visión oficial china del problema**

China, al menos formalmente no rechaza el compromiso con el reconocimiento, salvaguarda y protección de los derechos humanos. Incluso en la propia Constitución del país aparece recogido dicho enunciado. Es más, cabe señalar que tampoco establece frontera alguna entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, que se integran como un todo. Lo que sí reclaman las autoridades chinas a propios y extraños es paciencia, por un lado, y una adaptación a la singularidad de los valores orientales, por otro. ¿Es lo que procede?

En el *Libro blanco sobre los avances de China en derechos humanos en 2009*, publicado en septiembre de 2010 por la Oficina de

Información del Consejo de Estado, Pekín recuerda que el compromiso del Partido Comunista de China (PCCh) con los derechos humanos forma parte del eje central de su política. La “concepción científica del desarrollo”, establecida en 2003, tiene al ser humano como clave fundamental y todas las políticas auspiciadas en todos los órdenes sirven al progreso y mejora de su condición, aseguran. En 2009, el Gobierno chino aprobó su primer Plan Estatal de Acción sobre Derechos Humanos, con vigencia bianual, una guía pragmática para mejorar la situación en esta materia con el objetivo de contribuir a la armonía social, palabra de orden que bien podría definir el mandato de Hu Jintao (iniciado en 2002 y que previsiblemente finalizará en 2012).

En dicho documento proliferan las cifras que argumentan la mejora material de las condiciones de vida de los más de 1.300 millones de habitantes de China. Ya hablemos de ingresos, de acceso a teléfonos, vehículos, agua potable, etc., los datos son globalmente irrefutables. A finales de 2009, por ejemplo, la población pobre de las zonas rurales se redujo hasta poco más de 35 millones de personas, el 3,8% de la población campesina. Los parámetros en materia de salud o educación, pese a que China figura en la posición 89 (de 169 países) del Índice de Desarrollo Humano, también han experimentado avances. No obstante, si bien entre 1990 y 2005 la pobreza extrema disminuyó del 60% al 16% de la población, la desigualdad no se ha reducido, sino que, por el contrario, ha aumentado de forma alarmante. Ese aumento de la desigualdad interior constituye un caldo de cultivo importante que nutre el riesgo de desestabilización social y sugiere la movilización de la propia sociedad civil en niveles inéditos hasta el momento como ha evidenciado recientemente la reclamación de la reforma del *hukou* o registro de residencia, así como también el abierto cuestionamiento de políticas como la del hijo único, induciendo al Gobierno a entrar en el debate e incluso a sugerir la experimentación local de una mayor flexibilidad.

China se sitúa entre los países de desarrollo humano medio, dando cuenta, en efecto, de una importante mejora en las últimas décadas. La esperanza de vida al nacer, por ejemplo, ha pasado entre 1992 y 2008 de 47,1 años a 70,5 años. Notables progresos se han producido también en los índices de escolarización, alfabetización o nivel de vida. Tradicionalmente, se diría que China ha sabido traducir el crecimiento económico en avances en materia de desarrollo humano. No obstante, a partir de los años noventa se registró una clara tendencia contraria: el crecimiento de los ingresos se relacionaba cada vez menos con las mejoras en desarrollo humano, lo cual explica el aumento de las desigualdades, hoy en límites que superan lo tolerable.

Pese a la importancia que dice conceder el Gobierno chino a los alivios en el orden material, fruto de una prioridad deliberada que pone

*Pese a la importancia que dice conceder el Gobierno chino a la economía, frente a los derechos políticos, los niveles de desigualdad social son intolerables*

en un segundo plano los derechos políticos, no todo son luces en esta materia. En muchos dominios, los avances globales han repercutido con mayor lentitud en segmentos sociales (la pobreza entre las nacionalidades minoritarias o la pérdida de terreno en materia de género son buenos ejemplos de ello). Esto ha propiciado también la aparición de nuevos y nocivos fenómenos como la pobreza urbana, el aumento de la explotación laboral hasta niveles difícilmente sostenibles (que explica situaciones como los dramáticos suicidios vividos en 2010 en las fábricas de Foxconn, en el sur de China) o incluso prácticas delictivas erradicadas por el maoísmo, como la venta de mujeres o los matrimonios amañados, entre otros.

El drástico y abrupto desmantelamiento del sistema de protección que llevó aparejado el cambio de modelo económico propició un grave desplome social, desequilibrando el conjunto del sistema. Éste se ha preocupado esencialmente de liberalizar aspectos como la movilidad de la población, indispensable para garantizar la provisión de mano de obra necesaria para impulsar la senda del crecimiento conforme a la lógica de los mecanismos de mercado. Todo ello derivó en una fuerte contracción del gasto en desarrollo humano, que pasó a segundo plano, dando lugar a múltiples sociedades a diferentes velocidades, con amplias bolsas de desarraigo y desestructuración (que explican fenómenos tan sorprendentes en China como los ataques en las guarderías, prodigados en los últimos tiempos).

En el plano de los derechos civiles y políticos, las modificaciones introducidas en la legislación electoral o la generalización de las prácticas que posibilitan una mayor participación cívica, fundamentalmente a través de Internet, en los procesos legislativos en todos los niveles territoriales indican esfuerzos por introducir mecanismos de equiparación entre el medio rural y urbano e instrumentos de mayor legitimación de las políticas públicas, sin que por ello se pongan en cuestión sus ejes esenciales.

La fe inquebrantable en la validez del régimen de “consulta política y cooperación” entre los diversos partidos políticos legales (un total de ocho, *numerus clausus*), “bajo el liderazgo del PCCh”, advierte que los cambios introducidos o a introducir no se orientan a plasmar una pluralidad efectiva sino a dinamizar y desburocratizar sus coordenadas básicas. Esta fe responde a un último esfuerzo por evitar que la creciente complejidad social derivada del proceso de reforma económica traiga consigo una mayor pluralización político-partidaria, esencia, en definitiva, de la llamada Carta 08<sup>2</sup> que ha sintetizado las aspiraciones de la disidencia china que reclama un sistema pluralista y homologable con los países desarrollados de Occidente.

---

<sup>2</sup> El texto de la Carta 08 puede consultarse en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1231491522Texto\\_integro\\_de\\_la\\_Carta\\_08\\_Manifiesto\\_de\\_la\\_disidencia\\_china.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1231491522Texto_integro_de_la_Carta_08_Manifiesto_de_la_disidencia_china.pdf)

La experiencia de los “comités de aldeanos”, un ejemplo de democracia directa en el medio rural con ciertos niveles de pluralidad, que involucra a más de 2,3 millones de cuadros locales, indica esfuerzos en la búsqueda de un dinamismo político singular que, sin ser equiparable al modelo occidental, explora mínimos niveles de pluralidad susceptibles de fomentar un Gobierno limpio y al servicio de la sociedad. Estos comités conceden más poder a las comunidades de base frente a las todopoderosas jerarquías partidarias locales. Pero los límites impuestos por el PCCh y el conjunto de inercias y carencias del propio sistema hacen peligrar el éxito del experimento (Ríos, 2010b: 95).

La transparencia en el ejercicio de la función pública, por otra parte, ha incorporado como novedad en los últimos tiempos la creación de portavoces, muchos de ellos formados en los países occidentales. La proliferación de estos portavoces tiene como objeto facilitar una mayor apertura de la información, homologar y afinar conductas que modernicen su forma de actuar si bien dentro de los límites marcados por las restricciones vigentes en la libertad de expresión que se va abriendo camino entre múltiples dificultades. De esta forma, el PCCh, tantas veces equiparado a una “sociedad secreta” (Leys, 1998: 39), inicia una lenta transformación, que no obstante parece lejos aún de acabar con el privilegio que le sitúa por encima de las leyes. La figura de los portavoces nació en China en 1983 y siempre se entendieron como un mecanismo orientado a hacer más efectiva la propaganda destinada al exterior. De hecho, el primer ministerio en crearlos fue el de Relaciones Exteriores. Hasta 2003 no se produciría una ampliación de esta política, cuando se capacitaron portavoces a una escala mayor. Hoy, dicha práctica se ha generalizado, transmitiendo una sensación de mayor transparencia aunque los límites, explícitos e implícitos, connotan su régimen de funcionamiento. Internet es, asimismo, una pieza esencial en dicho esquema ya que en las páginas web oficiales comienzan a divulgarse actos e informaciones antes sumidas en la mayor de las opacidades (empezando por el propio Ministerio de Defensa).

Pero es importante resaltar y reconocer que las reformas son constantes y afectan a numerosos campos, lo cual descarta la cronificación de cualquier tipo de inmovilismo (otra cosa es la existencia de fronteras en dicho proceso). A lo largo de 2010, por ejemplo, cabe resaltar progresos parciales en materias concretas como la introducción de mayores límites en el uso de la pena de muerte (pues se ha revisado el número de delitos a los que se aplica), la regulación de la donación de órganos, la eliminación de las restricciones a la entrada de seropositivos, la declaración de nulidad de los testimonios obtenidos bajo tortura, el final de las humillaciones públicas a los detenidos, un mayor control de los centros de detención... Todas estas medidas se orientan en una dirección correcta, con independencia

del rigor aplicado a su implementación, especialmente en un país tan vasto y desigual en términos de desarrollo como es China.

En materia judicial, por el contrario, los avances son casi insignificantes y en modo alguno se garantiza el acceso a una justicia independiente. Sus múltiples carencias, entre ellas la falta de profesionalidad de su personal, hacen difícil que se pueda dar respuesta a las cada vez más abundantes denuncias presentadas por los ciudadanos, que engrosan la larga lista de reclamaciones de los peticionarios<sup>3</sup>, un tema sensible en China ya que en los últimos años las quejas por expropiaciones forzosas de tierra, abusos de la administración local y corrupción han aumentado exponencialmente, lo que ha provocado un gran descontento social.

### Los frentes de conflicto

¿Puede un país de la importancia de China obviar los derechos humanos? ¿Puede la sociedad internacional desentenderse de la suerte de los derechos humanos en un país de las dimensiones de China? El problema nos concierne a todos, pero a la hora de tratar con China debemos tener en cuenta sus particularidades a fin de que las críticas no deriven en un reforzamiento de las tesis nacionalistas que, a la postre, contrariando nuestra intención inicial, demoren o impidan los avances. Es tan tradicional la presión de los poderes económicos en Occidente respecto a sus Gobiernos para que no hagan depender la intensidad de los vínculos comerciales de la situación en materia de derechos humanos como los gestos condescendientes del Gobierno chino en momentos de especial delicadeza o tensión. Occidente y China utilizan los derechos humanos como moneda de cambio para aliviar la presión. Pese a sus contraindicaciones y miserias, estas dinámicas, condicionadas por un tira y afloja constante, tienen efectos positivos que no cabe menospreciar pero convierten la problemática de los derechos humanos en una filigrana pocas veces reconocible en términos éticos pues, frente a la alegría subjetiva que sugieren los pequeños avances en los derechos humanos, parece lograr poco en la asunción efectiva de los conceptos clave del problema.

Como punto de partida, debemos tener en cuenta que la insistencia en la preservación de la soberanía es una exigencia que en China va mucho más allá de los derechos humanos, sino que se extiende

*China ha puesto mayores límites a la pena de muerte, ha invalidado los testimonios obtenidos bajo tortura, ha terminado con las humillaciones públicas a los detenidos*

<sup>3</sup> El "peticionario" es una figura legal que existe en la tradición china desde tiempos imperiales y que se mantuvo tras la llegada de Mao al poder. Permite que las víctimas de injusticias de los Gobiernos locales puedan presentar sus quejas en la capital, antes ante el emperador y ahora ante instancias superiores. El sistema de "peticionarios" se convierte en la mayoría de ocasiones en un pararrayos para el Gobierno chino, ya que las reclamaciones no prosperan o son devueltas a la administración local. Un informe de Human Rights Watch realizado en 2009 denunciaba la existencia de "cárceles negras", centros de detención ilegal, donde eran recluidos muchos "peticionarios" provenientes del mundo rural.

a todos los dominios, ya hablemos de la tecnología o la defensa, por citar algunos sectores relevantes en términos estratégicos. Y en tanto su proyecto actual, que aspira a convertir a China en una potencia central del sistema internacional, no se modifique, esto seguirá siendo así. Por otra parte, dado que el poder de China va en aumento y que su diplomacia económica se ha visto reforzada de modo evidente durante la actual crisis financiera internacional, Pekín bien pudiera ser cada día menos proclive a hacer concesiones, más habituales en el pasado, contando para ello con el apoyo de una opinión pública interna muchas veces reacia a dichas prácticas por considerarlas una expresión de sumisión humillante frente al exterior. No obstante, el Gobierno chino difícilmente renunciará a estos procesos en la medida en que constituyen una válvula de escape cuando se eleva la presión internacional y esta afecta a su imagen.

Los países desarrollados de Occidente consideran, por su parte, que los derechos humanos forman parte del acervo internacional plasmado en tratados y convenciones que gozan de la protección de Naciones Unidas y por lo tanto su protección compete no solo a los Estados internamente sino también al conjunto de la sociedad internacional y sus instituciones. Para China, los derechos humanos no están por encima de la soberanía estatal y la observación de este principio es un requisito básico para garantizarlos. No obstante, el Estado debe responder internamente y ante la sociedad internacional del cumplimiento de las obligaciones que voluntariamente ha asumido en este plano (Oviedo, 2005:130).

Si comparamos la dinámica actual con la existente en vísperas de su ingreso en la Organización Mundial del Comercio (2000), la diferencia no puede ser más elocuente. Entonces, con vistas a congraciarse con la comunidad internacional, y especialmente con Estados Unidos, múltiples fueron los gestos (como la puesta en libertad de disidentes de renombre como Wei Jingsheng o Wang Dan), que contrastan ahora con la severidad de penas como la impuesta a Liu Xiaobo, la contundencia en el manejo de asuntos como Google o, en general, el control de Internet en niveles superiores a los existentes en el periodo previo, por ejemplo, a los Juegos Olímpicos de Pekín. Una manifestación elocuente de ese conflicto entre la preservación de la soberanía y el reconocimiento de los derechos elementales se concreta en la libertad religiosa, que ha sido objeto de críticas reiteradas por parte de Estados Unidos o del Vaticano. El PCCh ha reaccionado enfatizando el papel de las religiones en China en la construcción de la armonía social, por lo que el partido se ha afanado en controlar las jerarquías religiosas. No habrá cesión en este punto, lo que explica la dificultad para establecer relaciones diplomáticas con la Santa Sede. El PCCh trata de evitar a toda costa que los asuntos espirituales puedan ser utilizados para debilitar su nivel de influencia y ocupación social. La represión sin paliativos aplicada

*China entiende los derechos humanos como un derecho colectivo. Por eso, insiste en la interdependencia entre los derechos económicos y los sociales y los derechos políticos*

a movimientos como Falun Gong o la intervención directa en los procesos de elección del sucesor del Dalai Lama evidencian su irreducible posición. Bien es verdad que la tolerancia religiosa ha mejorado en los últimos años, pues se ha llegado incluso a fomentar oficialmente algunas confesiones a sabiendas del vacío reinante en la sociedad ante la deslegitimación del ideario del PCCh, pero ello ha ido siempre acompañado de un reforzamiento del control de las jerarquías.

La diferencia con Occidente se extiende a la interpretación de la noción de los derechos humanos ya que en el pensamiento occidental se enfatiza lo individual, mientras que en China se plantea no solo como un derecho individual, sino también colectivo. Por eso, las autoridades chinas ponen énfasis en la interdependencia entre los derechos económicos y sociales y los derechos políticos, cuando en Occidente se enfatiza más lo segundo. ¿Es tal la singularidad de la civilización confuciana que no permite la democracia pluralista? El ejemplo de Taiwán parece desmentirlo, aunque parcialmente de la razón a quienes en el continente piensan que solo la democracia es posible a partir de un determinado nivel de riqueza.

Es verdad que la moral tradicional china tiene sus particularidades y que sus valores, aun siendo homologables en más de un aspecto, inciden en la significación de la comunidad frente al individualismo. El valor de la armonía o el cultivo de las virtudes constituyen el núcleo de todo un sistema ideológico de varios miles de años de antigüedad y que se mantiene vivo con mayor intensidad incluso que el marxismo-leninismo, más estructura que concepción a día de hoy.

Cabe reconocer que cada cultura puede forjar procesos diferentes de aprendizaje e interiorización social de estos derechos, teniendo en cuenta la universalidad de las necesidades de los seres humanos como especie, pero asumiendo el dinamismo como característica del concepto y la diversidad en el énfasis como interpretación enriquecedora. La ética confuciana sitúa la dignidad humana de la persona en su relación con los otros, lo que se traduce en una prevalencia de los derechos económicos, sociales y colectivos (Camilleri, 1994: 28-32), pero en ningún caso el relativismo cultural puede alentar la impunidad de ningún régimen autoritario.

En suma, cabe reconocer las mejoras materiales que ha traído consigo la política de reforma y apertura aplicada en China a partir de 1978. Aun a pesar de la exacerbación de las desigualdades y los desequilibrios, la mejora es evidente. También lo es que el mandato de Hu Jintao se ha caracterizado por una mayor inversión y compromiso con las políticas sociales. No obstante, también ha aumentado la rigidez en el orden político, combinada con un esfuerzo a favor de una democratización que no cuestione los pilares básicos del régimen.

¿Es posible el reconocimiento efectivo de los derechos humanos sin una reforma profunda del sistema político? ¿Se puede compatibilizar la democracia con el sistema de partido único? ¿Puede la participación a través de Internet o el sistema de consultas convertirse en sinónimo de participación o control político?

La evolución ideológica del PCCh, que ha sabido revolucionar desde dentro las concepciones básicas del sistema de planificación, plantea un escenario novedoso articulado en torno a dos ejes: el rechazo a una traslación sin matices de la democracia occidental y la refundación del sistema insuflando confucianismo y democracia a partes iguales.

### ¿La cuadratura del círculo?

¿Qué razones pueden mover al PCCh para aplazar sine día la plena asunción de los derechos políticos? El actual proceso de reforma tiene como diques los cuatro principios irrenunciables formulados por Deng Xiaoping (líder del PCCh desde 1978 hasta la década de los noventa), entre ellos el monopolio del PCCh y la fidelidad a los principios del marxismo-leninismo y el pensamiento de Mao Zedong. Ciertamente que en los últimos treinta años se diría que una lenta erosión ha quebrado parcialmente su solidez, especialmente en los últimos lustros, tras la adopción del principio de la "triple representatividad" promovido por Jiang Zemin (presidente de la República Popular China de 1993 a 2003) para incorporar al PCCh las nuevas élites económicas y sociales que han surgido al margen de las dos clases (obreros y campesinos) que tradicionalmente han nutrido sus filas. *Stricto sensu*, pues, la concepción de los derechos humanos contradice la vigencia de los cuatro principios irrenunciables, y la asunción de los derechos humanos dispone del potencial necesario para desatar una revolución en la reforma.

No debemos perder de vista cuál es el objetivo de la modernización en curso y que deberíamos remontar no ya a 1978 (año de inicio de la apertura), ni siquiera a 1949 (proclamación de la República Popular), sino a 1911, cuando se pone fin a la última dinastía imperial. El sinocentrismo es la clave del proceso actual y solo en la medida en que la democratización pueda servir al objetivo de renacimiento de la nación china será bienvenida. Por el momento, la concepción predominante en el PCCh considera que una homologación política con Occidente no contribuye a la estabilidad, sino todo lo contrario, y que las exigencias exteriores en este plano no son, en su mayoría, sinceras, sino que pretenden dar al traste con la oportunidad histórica de recuperar la posición central de China en el mundo.

*La sociedad china ha ganado confianza en sí misma por los avances económicos y sociales, y ya no duda de su capacidad para organizarse de forma democrática*

La reforma política en China, a día de hoy, es una puerta muy estrecha (Yan, 2002: 133). El fracaso de los recientes llamamientos de Wen Jiabao a una mayor intensificación de la reforma política sugiere la posible existencia de diferentes sensibilidades en la cumbre del régimen, pero también la falta de consenso en este sentido, sin el cual será difícil que se produzcan avances sustanciales en este orden.

No obstante, la cuestión de los derechos humanos emerge como la piedra de toque de la evolución del sistema político y es inseparable del destino del PCCh. En las actuales coordenadas, parece evidente que el PCCh solo puede aspirar a ganar tiempo para acomodarse, como hizo en lo económico, sus estructuras y métodos de funcionamiento a escenarios de un mayor pluralismo si no quiere ver cuestionada y quebrada su legitimidad.

La sociedad china, a medida que ha ganado confianza en sí misma como consecuencia de los avances económicos y sociales experimentados en las tres últimas décadas, va despejando sus dudas respecto a la capacidad para organizarse de forma democrática. El peso de la historia y de la demografía, así como el atraso de sus capacidades productivas o la necesidad de un poder fuerte, siempre han ejercido una poderosa fuerza disuasoria, un terreno muy abonado que ha facilitado la consolidación del discurso hegemónico del PCCh. Pero los tiempos cambian rápidamente y la conjunción de los procesos de urbanización, elevación del nivel de educación, la persistencia de la corrupción o una mayor autonomía de los individuos reflejan un nuevo panorama que el PCCh tendrá dificultad en acompañar si insiste en las insuperables bondades de su modelo.

Muchos chinos participan de la idea de que hoy es conveniente un liderazgo unido para garantizar la estabilidad política y alcanzar el sueño de la recuperación del poderío de China. Ello ofrece una tregua al PCCh, que podría no durar más de una década, para encontrar fórmulas democratizadoras que garanticen más libertades a los ciudadanos. Taiwán es un ejemplo contundente de la posibilidad de conciliar desarrollo económico, singularidad cultural y democracia política.

## **Conclusiones**

Son pocos los países que han experimentado un cambio histórico con tanta rapidez como el que ha llevado a cabo China a finales del siglo XX. Sus tradiciones milenarias y su sistema filosófico confuciano reivindican la armonía tanto en la sociedad como en la naturaleza, conceptos que sintonizan ampliamente con las exigencias

contemporáneas de una sociedad sostenible y socialmente equilibrada. No obstante, la lógica de transformación de las últimas décadas que ha propiciado un ritmo de crecimiento sin parangón ha descuidado factores esenciales como el medio ambiente, la justicia social y amenaza con sobrepasar la capacidad de carga de la propia sociedad china.

El crecimiento económico de China, de los mayores del mundo, ha tenido importantes beneficios para su población. Ello ha sido consecuencia de una ductilidad asombrosa de un PCCh capaz de propiciar un giro de 180 grados en su botica económica. No obstante, aún predomina la convicción de que la válvula que lo garantiza y que todo lo controla, la razón última de su éxito y de su poder, no es otro que un literal dominio de toda la sociedad, considerado como la garantía inexcusable para satisfacer los intereses fundamentales del país, a despecho de quienes creen que solo se trata de un mecanismo de salvaguarda de las suculentas prebendas de los aventajados en el ejercicio del poder.

Salvo rupturas que no parecen adivinarse en el horizonte a corto plazo, el escenario actual proyecta un proceso lento, experimental y generoso en altibajos. A medida que avance el proceso chino, cabe imaginar una cierta eclosión de pareceres en el seno del propio régimen respecto al camino a seguir. Para unos, el problema de los derechos humanos seguirá siendo más de oportunidad que conceptual, pues confiarán en que la propia evolución del sistema determine una incorporación sustantiva y progresiva de cada vez más derechos. Para otros, que postulan una convergencia inaudita entre confucianismo y marxismo-leninismo, la preservación de las principales coordenadas del modelo político es un asunto central en el que no deben hacerse concesiones, apuestan por fortalecer el gobierno de la virtud haciendo de los más de 80 millones de militantes del PCCh unos mandarines honestos que aseguran la cohesión y eficiencia del sistema a lo largo y ancho del país, operan las adaptaciones mínimas y hacen uso preferente de las nuevas tecnologías para ultrapasar la propia democracia occidental.

El debate está servido. En octubre de 2010, un grupo de veintitrés antiguos dirigentes (de avanzada edad y alejados de los actuales círculos de poder) del Partido Comunista Chino enviaron una carta a la Asamblea Popular Nacional (Parlamento) reclamando a los actuales líderes una apertura que ponga fin a la censura y permita la libertad de expresión de la población. El documento pide una reforma política y advierte que el respeto a la libertad de expresión es fundamental para la supervivencia del régimen. La Constitución china de 1982, en su artículo 35, garantiza a priori este derecho, aunque en la práctica no se respeta. Por ello, en el texto se califican los mecanismos de censura actuales como vergonzosos y escandalosos.

*A China le preocupa cada vez más su imagen en el mundo. Sus violaciones a los derechos humanos le impiden rentabilizar su mejora económica global*

La carta remitida al Parlamento recoge ocho peticiones concretas. Entre ellas, reclama que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones en Internet, la abolición del control sobre la prensa y el respeto hacia la profesión periodística, el acceso sin censura a las obras publicadas en Hong Kong y Macao, la abolición de la ciberpolicía o el derecho de los ciudadanos a conocer los crímenes y malas prácticas de sus gobernantes.

Los firmantes atacan directamente al aparato de propaganda del partido, caracterizado como una poderosa mano negra, y le acusan incluso de silenciar algunas declaraciones recientes del propio primer ministro Wen Jiabao a favor de ciertas reformas políticas. Este documento se difundió en vísperas de la reunión plenaria anual de la dirección del Partido y, aunque ha sufrido la misma censura que critica, Pekín no ha podido evitar su difusión a través de algunas webs y blogs.

¿Y qué se puede hacer desde fuera? A China le preocupa cada vez más su imagen en el mundo. Los sucesos reiterados que abundan en detenciones y represión de cualquier forma de disidencia o discrepancia le impiden rentabilizar adecuadamente su mejora económica global. China es un modelo parcialmente atractivo en lo económico para no pocos países en desarrollo que admiten en su proceder autónomo una vía de escape y acierto frente a los dictados del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, pero nadie imagina una asimilación de su régimen político, no solo por razones culturales, sino porque todos entienden que sin garantizar ciertos niveles de libertad no puede existir dignidad humana.

Las políticas que hacían depender la cooperación comercial de los “progresos” en materia de derechos humanos son cosa del pasado. Hoy China, integrada plenamente en la economía internacional, no necesita mendigar condiciones arancelarias ventajosas para colocar sus productos en los mercados, ni los países occidentales, muchos de ellos con su deuda en manos de China, disponen de palancas eficaces en tal sentido. Es más, la creciente presencia internacional de China como país inversor o el control de determinados productos estratégicos, (como las tierras raras<sup>4</sup>) le brindan ahora posibilidades de incidencia más efectiva a la hora de ejercer represalias ante gestos occidentales que considere una “injerencia intolerable” en sus asuntos internos. La firmeza en esta conducta podría ir en aumento, en paralelo a la afirmación de su nacionalismo, contando para ello con un alto nivel de comprensión en amplios sectores sociales.

Cabe señalar a este respecto la pérdida de atractivo de Occidente entre ciertos sectores de la joven intelectualidad china. Hasta no

<sup>4</sup> Las llamadas tierras raras son un grupo de 17 metales con propiedades únicas utilizados de manera más masiva en la industria de la innovación y de alta tecnología.

hace mucho podía apreciarse el claro conflicto generacional entre los jóvenes admiradores de los derechos individuales, la democracia y las libertades básicas pregonadas por Occidente, y los mayores, afines, como mínimo, a los ideales confucianos de obediencia filial y respeto a la autoridad y al orden establecido. Estos admiradores de los valores de Confucio proliferan hoy día a medida que parece acreditarse la superioridad del modelo chino de desarrollo ante la decadencia del poder económico de Occidente, lo que vendría a explicarse por factores de índole estructural que trascienden la economía.

Tradicionalmente, la Unión Europea ha eludido la confrontación directa en este campo, apostando por un tratamiento selectivo y predominantemente privado en el marco del diálogo político. La diplomacia discreta abanderada por Bruselas siempre contó con la complicidad del Gobierno chino, poco condescendiente con la confrontación, pero a menudo ha sido cuestionada por la sociedad civil y la propia disidencia, escépticos ante sus resultados (y sorprendidos por la doble vara de medir que supone respecto a situaciones como la de Cuba).

Lo cierto es que la presión sobre China a favor de los derechos humanos es dudosamente eficaz. En parte porque frente a la división de los Gobiernos occidentales, China siempre ha mantenido una línea de coherencia basada en el relativismo cultural de los derechos humanos y la necesidad de cierto gradualismo en su incorporación. Estas actitudes han encontrado cada vez más receptividad no solo en los países de la región (incluso Japón se distanció de Occidente en los más duros momentos que siguieron a la represión de Tiananmen en 1989) sino también en muchas naciones del Sur cuyo protagonismo ha venido en aumento en los últimos años y que sugieren, a lo sumo, políticas activas que eviten aislar a China. Sus socios se muestran convencidos de que aislar al gigante asiático solo podrá lograr una ralentización del proceso al justificar Pekín su blindaje eludiendo la asunción de compromisos claros en la materia.

China dispone hoy de capacidades y habilidades suficientes para manejar con maestría las tensiones con Occidente por causa de los derechos humanos. Sigue siendo un mercado potencial apetecido por todos y además, ahora, un socio atractivo para superar la crisis comprando deuda, productos o realizando inversiones. Estas bazas le confieren un considerable poder para conducirse en el sistema internacional defendiendo sus principios e intereses con el mayor de los ímpetus, condicionando los gestos occidentales.

El diálogo político-institucional y la diplomacia pública en todas sus manifestaciones parecen hoy el instrumento de persuasión más efectivo para promover en China avances en materia de reconocimiento

de los derechos humanos, en la seguridad de que el principal aliado en esta materia es la propia sociedad china, la única que puede contrarrestar con su protagonismo las poderosas bazas comerciales y económicas en poder del Gobierno y sus negativas. La condicionalidad como herramienta, observada siempre con escepticismo por muchos, tiene hoy poco futuro. Por el contrario, el diálogo transcultural es inevitable y aconsejable, y puede redundar en una nueva revalorización de la dimensión socioeconómica de los derechos humanos.

En febrero de 2009, China aceptó, por primera vez, el examen sobre los derechos humanos por países realizado por el Consejo de Derechos Humanos, que ratificó el informe en junio de 2009. China se ha incorporado a veinticinco convenciones de derechos humanos, incluyendo los dos Pactos, si bien el de derechos civiles y políticos está pendiente de ratificación. Pekín mantiene diálogos y consultas acerca de los derechos humanos, por separado, con la Unión Europea, Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Australia, Noruega, con el doble objetivo de ampliar el conocimiento mutuo en la materia y reducir las divergencias.

En los foros internacionales sobre derechos humanos nunca han faltado excusas basadas en el débil desarrollo económico para justificar las múltiples carencias a este nivel. De hecho, China integra el concepto en el contexto socioeconómico del país. Y no deja de ser cierto que un cumplimiento escrupuloso y ejemplar de estos derechos exige cuantiosos recursos para su implementación. Pero la falta de capacidades no puede ser, en modo alguno, justificación de infracciones sistemáticas y deliberadas por parte de las autoridades, una actitud ausente en países incluso menos desarrollados que la China actual. También los desfavorecidos tienen derecho a la libertad y la dignidad.

La publicación periódica de los llamados libros blancos sobre los derechos humanos (incluyendo informes sobre la situación de estos en Estados Unidos) abunda en las alabanzas al Gobierno. China puede sentirse orgullosa por la superación de los múltiples escollos que impedían su desarrollo. La apertura económica ha entrado en una nueva fase caracterizada por la definición de otro modelo de crecimiento que situará a la sociedad china en una nueva dinámica. Los factores políticos pasarán progresivamente a primer plano. Las autoridades han hecho gala de un considerable atrevimiento en lo económico. Es el momento de la política en la reforma china y, en ese escenario, los déficits en materia de derechos humanos no pueden seguir siendo una anomalía a la que debamos habituarnos con resignación.

*Un cumplimiento escrupuloso y ejemplar de los derechos humanos exige cuantiosos recursos para su implementación. Pero la falta de capacidades no puede justificar infracciones sistemáticas*

## Referencias bibliográficas

Angle, S. C. (2002) *Human Rights and Chinese Thought – A Cross-Cultural Inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press,.

Bell, D. A. y Hahn, C. (eds.) (2003), *Confucianism for the Modern World*, Cambridge, Cambridge University Press.

Camilleri J.A. (1984), "Human Rights, Cultural Diversity and Conflict Resolution: The Asia Pacific Context", *Pacific Review*, Vol.6, nº 2.

Chen, Y. (2002), *O despertar da China. As mudanças intelectuais do pós-Mao 1976/2002*, Lisboa, Instituto Piaget.

Cheng, A. (2002), *Histoire de la pensée chinoise*, París, Seuil,.

Oviedo, D. (2005) "Eduardo, China en expansión", Córdoba (Argentina), Universidad Católica de Córdoba.

Gries, P. H. y Rosen, S. (eds.) (2004), *State and Society in 21<sup>st</sup> Century China-Crisis, Contention and Legitimation*, Londres y Nueva York, Routledge Curzon.

Gobierno de China (2009) *National Human Rights Action Plan of China (2009-2010)*. [En línea]. Disponible en [http://www.gov.cn/english/official/2009-04/13/content\\_1284128.htm](http://www.gov.cn/english/official/2009-04/13/content_1284128.htm)

Gobierno de China (2011): Enlaces a los libros blancos editados por el Gobierno chino, incluyendo los relativos a los progresos en derechos humanos. [En línea]. Disponible en [http://www.gov.cn/english/official/2005-08/17/content\\_24165.htm](http://www.gov.cn/english/official/2005-08/17/content_24165.htm)

Leys, S. (2005), "Ensaio sobre a China", Lisboa, Livros Cotovia.

Ogden, S. (2002) "Inklings of Democracy in China", Cambridge, Harvard University Asia Center.

Oficina de Información del Consejo de Estado (2010) *Libro blanco sobre avances de China en derechos humanos en 2009*. [En línea]. Disponible en [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1285499478Libro\\_blanco\\_sobre\\_avances\\_de\\_China\\_en\\_derechos\\_humanos\\_en\\_2009.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1285499478Libro_blanco_sobre_avances_de_China_en_derechos_humanos_en_2009.pdf)

PNUD (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano*. [En línea]. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf)

Ramiro Avilés, M. A. (2010), "China y los derechos humanos", en *Tempo exterior* nº 20, pp. 105-122

Ríos, X. (2010), *China en 88 preguntas*, Madrid, La Catarata.

Ríos, X. (2010b) "Desarrollo, unidad y democracia 'a la China'" en *Política Exterior* núm. 137, septiembre-octubre 2010.

Tamney, J. B. y Chiang, L. (2002), "Modernization, Globalization, and Confucianism in Chinese Societies", Westport, Praeger.

## En Internet

Human Right Watch: <http://www.hrw.org/es>

Amnistía Internacional: <https://www.es.amnesty.org/>



# Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos

*Andrés Serbin*

*Presidente de CRIES*



El presente artículo aborda tanto la evolución y persistencia del principio de soberanía nacional en el contexto latinoamericano contemporáneo (y en especial en el ámbito sudamericano), como sus posibilidades de compatibilización con un conjunto de estructuras regionales que profundicen el proceso de integración regional. En función de este objetivo, el artículo se centra en analizar los alcances del concepto de soberanía nacional y sus adaptaciones en el contexto latinoamericano; en evaluar las características distintivas y los avances del actual proceso de regionalismo post-liberal sudamericano, a través de las más destacadas experiencias actuales de integración en la región y de diversas iniciativas sectoriales, y en explorar, en conclusión, las posi-

---

<sup>1</sup> Agradezco los valiosos comentarios a este trabajo de Ricardo Arredondo y de Gilberto Rodrigues. La presente versión constituye una ampliación y actualización de *Regionalismo y soberanía nacional: los nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES-Nueva Sociedad, Documento CRIES No. 15.

bilidades efectivas de impulsar algunas iniciativas que superen las limitaciones impuestas por la soberanía nacional al proceso de integración regional en América Latina. No se profundizará en la discusión conceptual y en el debate contemporáneo acerca de lo que se entiende por regionalismo, para lo cual se remite a la abundante literatura existente.

## **Introducción**

El agotamiento del modelo de regionalismo abierto, que primó en la década de los noventa en la América Latina y el Caribe, ha dado paso al inicio de una nueva fase en el proceso de integración regional, que algunos analistas caracterizan como regionalismo post-liberal, post-neoliberal o post-hegemónico.

A principios de la actual década, han emergido en la región nuevos esquemas y proyectos de integración de rasgos distintivos, caracterizados por el desplazamiento de los temas de liberalización comercial y desregulación por una agenda claramente política marcada por el retorno a un rol protagónico del Estado en la formulación e implementación de diversas políticas públicas y por una revitalización del principio tradicional de soberanía nacional. La transformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), impulsada desde la década de los noventa por Brasil, en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), con una agenda regional innovadora, es uno de los hitos del inicio de esta nueva fase. La creación, aún en curso, de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC) es otro de los indicadores de un nuevo efoque, más politizado, para una integración regional geográficamente más amplia. La conformación progresiva de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), promovida por el presidente venezolano Hugo Chávez en base a los recursos petroleros de su país en contraposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y su posterior transformación en Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) son otros referentes de este proceso de regionalismo post-liberal.

No obstante, estos procesos se desarrollan en un marco regional caracterizado por la fragmentación y la heterogeneidad en tanto persisten, por un lado, iniciativas de acuerdos de libre comercio entre algunos países de la región y los Estados Unidos, pese a la dilución del ALCA como proyecto, y, por otro, en algunos casos, un número de países latinoamericanos continúan privilegiando sus políticas y acuerdos comerciales como prioridades de su política exterior.

Sin embargo, mientras que los derroteros de la CEALC (Hoffay, 2010; Costa Vaz, 2010; Rojas Aravena, 2010) en términos de la integración

*Los nuevos proyectos de integración de la región se caracterizan por una agenda política marcada por el retorno al protagonismo del Estado*

regional aún están en pleno proceso de definición, en tanto su constitución formal está planificada para el año 2011, su creación refuerza una tendencia distintiva del regionalismo post-liberal desarrollado en América del Sur con la redefinición de un espacio sudamericano caracterizado por la exclusión explícita de los Estados Unidos y Canadá.

La creación de este espacio sudamericano, promovido inicialmente por Brasil en función de sus propias aspiraciones en el ámbito global y regional (Rodrigues, 2010) ha dado lugar a la progresiva configuración de un entramado regional de organizaciones, foros e instancias multilaterales diversas, cuyo perfil no está aún claramente definido, pero que marca los lineamientos generales de un proceso de regionalismo con características propias. Algunas de ellas remiten, de manera destacada, a la reafirmación de la soberanía nacional como principio constitutivo del legado jurídico latinoamericano, a la reticencia por parte de las naciones sudamericanas a cualquier cesión de la misma en aras de algún ordenamiento jurídico supranacional, o al eventual fracaso de cualquier iniciativa en este sentido, como lo revela la experiencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Y también a su reafirmación como principio inalienable del Estado westfaliano surgido en la región con las luchas por la independencia del siglo XIX, junto con un cuestionamiento implícito al sistema interamericano (Serbin, 2010a). Krasner diferencia cuatro usos de la noción de soberanía en la actualidad: la soberanía de interdependencia, la soberanía interna, la soberanía westfaliana, y la soberanía legal internacional, con frecuencia imbricadas entre sí. Mientras que la soberanía de interdependencia refiere a la capacidad de los Estados para controlar el movimiento a través de las fronteras, y la soberanía interna a las estructuras de autoridad dentro de los Estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento, la soberanía westfaliana o vatteliana refiere a la exclusión de fuentes externas de autoridad del Estado-nación, tanto *de jure* como *de facto* mientras que la soberanía legal internacional se refiere al reconocimiento mutuo de los Estados en el sistema internacional. Las características de la formación del Estado-nación en el ámbito latinoamericano, como señala el mismo autor, remiten básicamente al tercer tipo y, eventualmente al cuarto, en tanto “las estructuras estatales que se desarrollaron en los Estados surgidos de los imperios español y portugués en el Nuevo Mundo eran compatibles con el modelo westfaliano” y el ulterior desarrollo de las naciones latinoamericanas contribuyó a generar una amplia gama de aportes al derecho internacional. (Krasner, 2000 y 2001).

No obstante, como veremos mas adelante, la soberanía nacional ha sido amenazada por el impacto del proceso de globalización económica en las décadas precedentes, al perder el Estado el control sobre ciertas actividades, en particular el flujo de comercio, de inversiones

*América Latina  
detenta una  
tradición jurídica  
relevante en  
derecho  
internacional y  
ha promovido un  
orden  
internacional  
regulado*

y de tecnología. Además, la soberanía se ha visto disputada por el proceso de globalización de los derechos humanos, en tanto las normas globales sobre derechos humanos son un desafío directo a un aspecto de la autoridad del Estado —su derecho a regular las relaciones entre sus súbditos y sus gobernantes libre de interferencia externa (Krasner, 2000:32)—. El derecho a intervenir en las relaciones entre gobernantes y gobernados ha sido justificado, en especial a partir de la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, en años más recientes, a partir de las crisis humanitarias surgidas después de la Guerra Fría, no sólo en términos de derechos humanos, sino también en nombre de los derechos de minorías y por la necesidad de asegurar la estabilidad y seguridad internacionales (Krasner, 2000:33). Sin embargo, pese a que estos procesos han desafiado persistentemente las soberanías westfaliana y de interdependencia, “ningún conjunto alternativo de arreglos institucionales ha suplantado a las reglas asociadas a la soberanía estatal”, evidenciando de esta manera la adaptabilidad de la soberanía y su capacidad de compatibilizar estas reglas con otras estructuras del sistema internacional, como lo ilustra el caso de la Unión Europea (Krasner, 2000:34-37).

### **América Latina y la soberanía nacional**

América Latina detenta una tradición jurídica relevante en el derecho internacional y, en este marco, pese a su relativa marginalidad en el sistema internacional, los países de la región han promovido históricamente un orden internacional regulado, han desarrollado innovaciones importantes en el campo del derecho internacional y han promovido la resolución pacífica de las disputas entre Estados y el rechazo al uso de la fuerza, a través de la acción de diversas organizaciones multilaterales y sobre la base del respeto de los principios de soberanía nacional, no-intervención y resolución pacífica de disputas.

De hecho, comparativamente con otras regiones del mundo y, probablemente, en función de esta tradición jurídica y de una aspiración consistente en promover y respetar el derecho internacional como un mecanismo de prevención de intervenciones externas, la región es una de las más pacíficas a nivel mundial, ha sufrido históricamente pocos conflictos bélicos recientes y presenta, en comparación con otras regiones, un bajo gasto en defensa (Heine, 2006), junto con una capacidad crecientemente comprobada de impulsar acciones diplomáticas colectivas frente a las crisis que puedan desatarse en el ámbito regional. Sin embargo, es a la vez la región más violenta, en términos de índices de violencia social y criminalidad, más desigual en términos socio-económicos y que presenta altos índices de pobre-

za y de exclusión social pero que, simultáneamente, se distingue por contar con una mayoría significativa de países democráticos luego del restablecimiento y consolidación, en la mayoría de ellos, de la democracia a partir de la década de los ochenta. Con un solo *interregno* en la actual década, con la crisis política desatada en Honduras por un golpe de Estado contra el presidente electo en junio de 2009 que, sin embargo, se encuentra en vías de recuperación con una nueva convocatoria electoral y la elección de un nuevo presidente civil. Por otra parte, la crisis de Honduras evidencia, una vez más, la divergencia de políticas y de intereses entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos (Serbin, 2010b).

Por otra parte, según la clásica definición de Kelsen, el concepto de soberanía se refiere a que “soberano, bien se trate de un orden, o bien de una comunidad, o bien de un órgano, o bien de un poder, debe ser considerado como lo más alto, como lo supremo, por encima de lo cual no puede haber autoridad más alta que limite la función de la entidad soberana, que obligue al soberano” (Kelsen, 1986:103-104).

En la tradición occidental, este concepto surge en la Edad Media, como un mecanismo para asegurar la autoridad real sobre los señores feudales y, por tanto, inicialmente se refiere a una dimensión interna de los Estados en formación. Sin embargo, a partir de la firma del tratado de Westfalia en 1648 entre Estados “soberanos”, se asume como una norma esencial por la comunidad internacional y se incorpora como piedra angular de las teorías de Relaciones Internacionales. Los acuerdos de Westfalia fundamentaron los elementos claves del sistema moderno de Estados soberanos —Estados iguales entre sí, no sujetos a la imposición de ninguna autoridad supranacional y, sobre todo, que no intervienen en los asuntos internos de los demás Estados, con derecho y capacidad de conducir tanto la guerra como los asuntos de la paz a nivel internacional (Evans, 2008)—. En este contexto, la soberanía nacional en el sentido westfaliano debe ser entendida, desde sus orígenes, como un mecanismo que permite a los Estados lidiar con su seguridad y con los conflictos bélicos con otras naciones soberanas, en tanto la soberanía nacional se constituyó en el eje tanto de la defensa de los intereses nacionales como, eventualmente, de una normatividad internacional que permitiese regular la guerra y los conflictos entre naciones (Kaldor, 2003).

Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de soberanía se refuerza con el inicio de los procesos de descolonización que marcan, de una manera determinante, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y, consecuentemente, consolidan, desde una nueva perspectiva, la idea de que un Estado no puede ser afectado en sus asuntos internos por la intervención de terceros, como parte del



*La integridad territorial; la resolución pacífica de conflictos y soberanía y la igualdad de los Estados son valores muy arraigados en la región*

andamiaje conceptual que se desarrolla en el marco de las Naciones Unidas y de la arquitectura del sistema internacional contemporáneo. En este contexto, la no-intervención y la autodeterminación se incorporan como aspectos relevantes de la idea de soberanía nacional promovida por los países latinoamericanos en los debates y el proceso que llevaron a la aprobación de la Carta de Naciones Unidas en 1945, en función de sus propias experiencias históricas de dominación colonial y de intervención externa por parte de las potencias europeas y de los Estados Unidos. De hecho, para la época, los países de América Latina enfatizaron la necesidad de que la nueva organización incluyera reglas claras en la protección del soberano derecho de los Estados a definir su propia forma de gobierno y contribuyeron a definir de esta manera la autodeterminación y la no-intervención como la base del proceso posterior de descolonización (Bellamy, 2009:16).

Dos consideraciones importantes son de resaltar en consecuencia. La primera es que, como vemos, a través de su evolución histórica el concepto de soberanía nacional, en sus diversas acepciones, ha sido variable y relativo, en la medida que responde a diversos énfasis de acuerdo al contexto histórico en que se utiliza (De Castro Sánchez, 2006), de manera tal que pueden coexistir diferentes ideas acerca de qué es la soberanía, de dónde procede y qué es lo que requiere y permite (Bellamy, 2009:14), como lo ilustra la tipología introducida por Krasner citada al inicio de este trabajo. Esta situación no está dissociada de la adaptabilidad del Estado, como muchos estudiosos del impacto de la globalización lo han hecho patente. La segunda consideración es que, sin embargo, la soberanía de un Estado le confiere una característica básica diferenciadora frente a la emergencia de nuevos actores o sujetos del derecho internacional tales como las organizaciones internacionales, los actores no-estatales o los individuos. En este sentido, Estado y soberanía son indisociables y, en la perspectiva *westfaliana*, no hay orden internacional sin la vigencia del concepto de soberanía nacional.

No obstante, crecientemente, en el sistema internacional contemporáneo, el Estado, aún siendo soberano, se encuentra sometido a las normas establecidas por el Derecho Internacional. El desarrollo de este derecho, particularmente en el siglo XX, erosionó algunos aspectos de la noción tradicional de soberanía, al imponer al comportamiento de Estados soberanos una normatividad que excede su voluntad de obligarse por ciertas normas y que va más allá de su independencia y de sus alcances territoriales y políticos. No obstante, es preciso señalar que cumplen estas normas sólo aquellos Estados que carecen de capacidad para escapar a las consecuencias del incumplimiento del derecho internacional, mientras que los Estados más poderosos utilizan su poder para evitar o para actuar fuera del esquema jurídico-institucional vigente

Desde su independencia a principios del siglo XIX, América Latina se caracteriza por haber construido gradualmente un sistema sofisticado y altamente desarrollado de derecho internacional y de instituciones a nivel regional, que incluyen una serie de normas que regulan su conducta internacional y doméstica (Kacowicz, 2005:43).

En este marco, en la región se ha desarrollado una tradición legalista y una “cultura diplomática” particular de marcado respeto y desarrollo del derecho internacional. Esta cultura legalista, originada en el legado español y portugués de la conquista de América, ha contribuido a la resolución pacífica de conflictos entre Estados en la región y a la ausencia de conflictos bélicos significativos desde finales del siglo XIX (con la probable excepción de la guerra del Chaco en 1933-35 y las guerras entre Ecuador y Perú en 1944 y en 1995-96), pero también ha servido como marco normativo para prevenir y evitar, eventualmente, la intervención o injerencia de Estados más poderosos. Como aspectos relevantes de esta cultura legalista y diplomática, se destacan cinco conjuntos de normas distintivas: el *uti possidetis iure* y la integridad territorial; la resolución pacífica de conflictos, la convivencia y la concertación; la seguridad colectiva, el control de armas y el establecimiento de medidas de confianza mutua (particularmente en América del Sur); y, muy especialmente, la soberanía y la igualdad de los Estados, con su corolario del principio de no-intervención. Estos principios distintivos se encuentran profundamente arraigados en la región, junto con el compromiso, al menos formal, con el Estado de derecho, el liberalismo político, el republicanismo y la democracia política (Kacowicz, 2005:59-63).

Por otra parte, estos principios, frecuentemente incorporados a las respectivas Constituciones de los países latinoamericanos<sup>2</sup>, se han desarrollado en el marco de una alta inestabilidad política y de una debilidad externa que se combinan, desde finales del siglo XIX, con “un paradójico contraste entre la violencia y la inestabilidad política doméstica, y las relativamente pacíficas relaciones internacionales” (Kacowicz, 2005:48) de los países de la región. En este contexto, la concepción latinoamericana de un orden legal interamericano ha mostrado una obsesión con las normas de soberanía e independencia de sus Estados miembros, con un énfasis concomitante en el

<sup>2</sup> Ver al respecto, por ejemplo, Arts. 1, 4 y 170 de la Constitución de la República Federativa de Brasil (<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0507.pdf>); Art.2, cap. 1 y Art. 4, cap. 2 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay (<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>); Art. 2 y Art. 155 de la Constitución de la República de Paraguay (<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/paraguay/para1992.html>); arts. 1 y 5 de los Principios Fundamentales y Art. 11, Título II, Capítulo 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (<http://www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>); Art. 5, cap. 1 de la Constitución Política de Chile (<http://www.resdal.org/Archivo/d000008d.htm>) y Art. 39 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>). Adicionalmente, muchas de las Constituciones mencionadas, sin embargo, incluyen párrafos especiales con el compromiso de la nación de promover la integración latinoamericana, como el párrafo único del Art. 4 de la Constitución de Brasil; Art. 6 de la Constitución de Uruguay; y Art. 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y reconocen, en otros, la normatividad supranacional de los tratados internacionales como en el caso de la República de Paraguay (Arts. 137 y 145) y de la Nación Argentina (Arts. 31 y 75, ver <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>). Todas las referencias citadas remiten a las Constituciones de los países respectivos que rigen en la actualidad.

*Con el incremento de los conflictos internos y las crisis humanitarias, ya no se entiende la soberanía sólo como independencia del Estado sino como responsabilidad frente a la ciudadanía*

principio de no intervención, particularmente ilustrativo en la doctrinas de Calvo y Drago. En este marco histórico, América Latina se distingue por dos tradiciones jurídicas claramente decantadas. Por un lado, su defensa de los principios de soberanía nacional y de no intervención que, junto con la resolución pacífica de disputas, constituyen los pilares de su actuación en el seno de los organismos internacionales y, en especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del sistema interamericano. Por otro, por su contribución a la promoción de los derechos humanos desde la década de los treinta del siglo XX y a su articulación tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la creación de la Organización de las Naciones Unidas, como en el marco de la OEA, con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera tradición responde a una histórica necesidad de los Estados en formación desde el siglo XIX de privilegiar y defender la soberanía nacional ante cualquier intervención externa y la segunda, particularmente a partir de la década de los setenta del siglo XX, a la necesidad de promover y preservar los derechos humanos frente a los regímenes autoritarios que proliferaron, hasta la década de los ochenta, en la región y que, paradójicamente con frecuencia, sin embargo, intentaron legitimarse en el marco de un Estado de derecho.

Importantes y significativos cambios en el sistema internacional en las décadas recientes, comenzando por el impacto de los diversos procesos de globalización y el impulso y la eventual crisis del multilateralismo (Newman, Thakur y Tirman, 2006), parecen no haber hecho mella significativa en la conceptualización original de los principales elementos de esta tradición, particularmente en lo referente al concepto de soberanía nacional y de su corolario —el principio de no intervención—, que persisten como pilares inamovibles de la tradición jurídica y de las decisiones políticas que distinguen a la región. No obstante, en tanto construcciones sociales, los elementos y conceptos distintivos de estas tradiciones han estado sujetos a los cambios resultantes de la evolución histórica de los mismos, del contexto del que han surgido y en el que se desenvuelven, y de la percepción de los actores involucrados. En este contexto, desde el fin de la Guerra Fría y, en particular, a raíz del incremento de los conflictos internos en los Estados y de las crisis humanitarias consecuentes (a la par del decrecimiento de los conflictos inter-estatales) como en el caso de los Balcanes y de Ruanda, la noción tradicional de soberanía que postula que los Gobiernos tienen derecho a determinar su propia forma de gobierno y que mantiene que este derecho solo puede ser protegido mediante una regla sólida de no-intervención que prohíbe a los países poderosos incidir o interferir en los asuntos de los países más débiles y afectar su derecho al autogobierno, entra en colisión con una nueva noción de soberanía: la noción de soberanía como responsabilidad, que implica que el Estado tiene responsabi-

dades frente a sus ciudadanos y que el fracaso de un Gobierno en cumplir con esas responsabilidades puede legitimar o requerir la interferencia externa de la comunidad internacional en sus asuntos internos. Un significativo número de las Constituciones actuales de los países latinoamericanos privilegian, en este sentido, la noción de soberanía del pueblo por encima de la soberanía del Estado, en tanto éste es asumido como expresión de la voluntad popular.

Sin embargo, en la actualidad, es válido preguntarse si el concepto de soberanía nacional remite a los mismos contenidos y definiciones que lo caracterizaron en sus orígenes y si no está atravesando por una profunda revisión a la luz de las transformaciones recientes del sistema y del Derecho Internacional en algunos aspectos puntuales y, en particular, de los cambios en el mapa geopolítico y en el imaginario de la región.

La década de los ochenta y, en particular, la década de los noventa han sido períodos en que se puso en cuestión los alcances de la soberanía nacional y, particularmente del Estado, a partir del impacto de la globalización. Este tema ha dado lugar a una abundante literatura sobre los efectos de la globalización en la reducción y debilitamiento del Estado y de la soberanía nacional en función del desarrollo de la globalización de los mercados, de la revolución tecnológica que lo acompañó y de la narrativa neoliberal que la justificó (Serbin, 2002). Ahora bien, estudios más recientes evidencian que si bien la globalización económica afectó los alcances de la soberanía estatal y reformuló, en ciertos aspectos, el rol del Estado en el ámbito internacional, y si bien la globalización de los derechos humanos, como ya mencionamos, puso en cuestión la noción de la soberanía nacional restringida al ámbito internacional, en otros aspectos y, particularmente en lo referente a la seguridad y a la defensa del Estado-nación, sus efectos fueron mucho más limitados de lo que plantean algunos enfoques globalistas (Kazancigil, 2007: 37-68).

En el caso de América Latina, si se hace un balance del impacto de las reformas estructurales promovidas en la década de los noventa en el marco del “consenso de Washington”, podemos señalar que si bien el Estado fue obligado a restringir o a acotar su soberanía en el ámbito financiero y comercial por la incidencia de actores intergubernamentales como las instituciones financieras internacionales y de actores no-estatales como las corporaciones transnacionales (y, en limitadas ocasiones por las organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGI) y los movimientos sociales transnacionales, especialmente en lo que se refiere a derechos humanos), la globalización económica erosionó pero no eliminó su capacidad reguladora y más bien tendió a reforzar su rol en la defensa y, particularmente, en la seguridad regional, en la misma medida en

que los Estados Unidos comenzaban a perder influencia en la región. En suma, si bien la globalización económica afectó el desempeño del Estado en otros ámbitos, no modificó su rol central en la defensa y seguridad de la nación en función de la defensa y preservación de la soberanía nacional.

En este contexto es necesario ubicar la nueva coyuntura regional que se desarrolla a partir de finales de la década de los noventa y en la década actual, con el ascenso al poder, en el marco de la restauración y consolidación democrática, de Gobiernos progresistas y de izquierda en la región, y el cuestionamiento del “consenso de Washington” y de las reformas impulsadas bajo los lineamientos neoliberales. Estos procesos no han estado disociados de una reafirmación de la soberanía nacional en su concepción tradicional, a través del desarrollo de diversas formas de nacionalismo y del rechazo a la intervención o a la influencia hegemónica de actores extrarregionales y, en particular, de los Estados Unidos. Este fenómeno puede vincularse, en esta fase posliberal, a dos tendencias diferenciadas. Por un lado, encontramos la tendencia a la construcción de un Estado más eficiente, regulador y protagónico tanto en lo internacional como en lo doméstico, que profundice el sistema democrático establecido en la gran mayoría de los países de la región, asumiendo el capital de las reformas y la estabilización macroeconómicas de la década precedente para impulsar nuevas políticas sociales. Por otro lado, está la tendencia al rechazo pleno a las reformas de corte neoliberal, en aras de una estatización creciente sobre la base de la negación de este capital acumulado y en el marco de un sistema populista de capitalismo de Estado, con una fuerte concentración en el poder presidencial. Pese al antagonismo de las dos tendencias, ambas remiten a una reafirmación de la soberanía estatal, con marcadas diferencias (más allá de las narrativas respectivas) en relación a la soberanía popular y al empoderamiento ciudadano como soberanía efectiva en el marco de este proceso. En este sentido, obviamente no es suficiente con remitirse a las Constituciones establecidas en los respectivos países, sino que hace falta establecer la consistencia de lo que está escrito y aprobado, con lo que en la práctica se desarrolla en las dinámicas políticas respectivas.

En este contexto es preciso enmarcar las actuales tendencias predominantes en los procesos de integración regional y sub-regional en América Latina y evaluar los efectivos alcances de los compromisos establecidos en muchas de las respectivas Constituciones en torno a las posibilidades de asumir y acatar los compromisos y las normativas supranacionales que puedan establecerse en el marco de estos procesos.

*Desde los noventa, Gobiernos progresistas han cuestionado el “consenso de Washington” neoliberal y han reafirmado la soberanía nacional como independencia*

## El regionalismo post-liberal en América Latina

Como hemos analizado en otros artículos (Serbin, 2010c y 2010d) una serie de factores han incidido sobre la proliferación de organizaciones multilaterales en América Latina y el Caribe en la última década, con exclusión explícita, desde la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1996 (precedida en la década de los setenta por la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y, en la década de los ochenta, por el Grupo Contadora, posteriormente devenido en el Grupo de Río en 1986) de los Estados Unidos. Es importante señalar como precedente que la región dispone de un acuerdo “paraguas” de integración amplio, que remonta a la ALALC (1960) y su sucesora ALADI, en el marco del Tratado de Montevideo de 1980. Ese hecho se enmarca en la tradición legalista y cepalina de la región sudamericana.

Mencionemos brevemente sólo algunos de los más relevantes. Por una parte, cabe destacar en el ámbito internacional, la pérdida de importancia estratégica de la región para los Estados Unidos a partir del fin de la Guerra Fría, el desplazamiento de la focalización de sus prioridades estratégicas a otras regiones del mundo, particularmente marcadas a partir del 11 de septiembre de 2001; la crisis consecuente del multilateralismo y el debilitamiento del rol de las Naciones Unidas a partir de la invasión de Irak y del despliegue del unilateralismo por parte de los Estados Unidos durante la administración de George W. Bush, el impacto de la globalización económica en la región, y la creciente diversificación de los vínculos económicos y comerciales de los países latinoamericanos en el marco global junto con la aceleración de algunas iniciativas de integración consecuentes, con el propósito de constituir economías de escala competitivas. Por otra parte, se debe mencionar en el ámbito regional, la re-configuración del mapa geopolítico de América Latina a raíz del ascenso al poder por la vía electoral de Gobiernos progresistas y de izquierda en una gran parte de los países latinoamericanos y la progresiva formulación de nuevas propuestas de regionalismo, entre las que se destacan tres propuestas principales que postulan, a veces de una manera ambigua y fuertemente condicionada por los liderazgos regionales emergentes, una nueva configuración regional a partir de la crítica al regionalismo abierto de la década precedente, a la influencia hegemónica de los Estados Unidos y a la globalización identificada con los postulados neoliberales, que incluyen la creación de la UNASUR, del ALBA y la conformación potencial de la CEALC, asociadas a una reafirmación del principio de soberanía nacional y, simultáneamente, a la búsqueda de nuevos derroteros colectivos para la integración regional.

En este marco, como bien lo señala Riggirozzi (2010): “El camino para analizar las complejidades de la arquitectura regional actual en

*Brasil y  
MERCOSUR  
buscan rescatar  
el capital de  
experiencias  
comerciales para  
incrementar la  
autonomía de la  
región y  
Venezuela y ALBA  
responden a una  
visión ideológica*

América Latina es diferenciar entre proyectos regionalistas moderados nacidos de modelos resilientes concebidos por el “regionalismo abierto” que prevaleció durante los años noventa y modelos contrahegemónicos de integración, más radicales, dirigidos por instituciones nuevas y que pretenden transformaciones profundas”. Después de la visión de la integración promovida por la CEPAL y desplegada en las décadas de los cincuenta y sesenta, y de la imposición de la visión neoliberal del consenso de Washington en la década de los noventa con su énfasis en la liberalización comercial y la desregulación como pilares de los acuerdos de libre comercio que deberían constituir la base de la integración regional y del “regionalismo abierto”, los cambios en la región y a nivel hemisférico y global han dado lugar, desde la década pasada, a una sobreoferta (Altmann y Rojas Aravena, 2008). Esta “sobreoferta” implica una gran presión para las agendas de los mandatarios, en el contexto de la Diplomacia de Cumbres; genera una sostenida falta de coordinación; se caracteriza por un débil estructura institucional y, fundamentalmente, asume plenamente la “regla del consenso” que “rigidiza los procesos de decisión y posibilita una sucesión de vetos cruzados que impiden avanzar de una manera efectiva” que afecta similarmente las características del multilateralismo latinoamericano (Rojas Aravena, 2009).

Junto a esto, también ha dado lugar a una proliferación de espacios, esquemas y organismos de integración regional, particularmente en el plano de la concertación política y con la exclusión de los Estados Unidos, en función de dos tendencias predominantes. La primera de ellas rescata el capital acumulado de las experiencias comercialistas desarrolladas en el marco del Consenso de Washington en función de una visión productivista y, fundamentalmente, política que permite incrementar los niveles de autonomía de los países de la región frente a los Estados Unidos y diversificar sus vínculos a nivel internacional en el marco de un mundo multipolar, como lo ilustra el caso de Brasil y de UNASUR. La otra tendencia responde a una visión distintiva, de carácter ideológico y geopolítico, en franca contestación y antagonismo frente a los Estados Unidos, como lo ilustra el caso del Gobierno de Chávez en Venezuela y el proyecto bolivariano del ALBA. Ambas visiones coinciden en un marcado retorno al estatismo y a la integración promovida por el Estado, y en su aspiración a una mayor autonomía de o al rechazo del rol hegemónico de los Estados Unidos en una coyuntura propicia (Serbin, 2010e), pero se diferencian en los contenidos de sus respectivas propuestas. Obviamente, subsisten asimismo visiones asociadas a la orientación de libre comercio de la década de los noventa que, sin embargo, en América Latina no se reflejan en iniciativas específicas de integración regional, más allá de los acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y los países de Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR) y las iniciativas prevalecientes entre los países de la costa del Pacífico y los acuerdos de libre comercio que han impulsado, con mayor o menor

grado de concreción, con los Estados Unidos (de los cuales los acuerdos de libre comercio con Colombia y Panamá, siguen a la espera de una aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos) y con países asiáticos.

### *Del ALCA a la conformación de UNASUR y del ALBA*

El proceso de globalización económica —básicamente fundamentado en la ampliación y la liberalización del comercio, la reducción o eliminación de barreras al mismo y el flujo de capitales— contribuyó a acelerar, en la década de los noventa, la profundización de los procesos de integración regional orientados a desarrollar economías de escala y a una más eficiente inserción en el sistema económico internacional. El hemisferio occidental no escapó a esta dinámica. Junto con el establecimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), entre Estados Unidos, Canadá y México, los países de América Latina y el Caribe impulsaron, aceleraron o intentaron profundizar diferentes esquemas de integración, fundamentalmente asentados en la proximidad geográfica y predominantemente asociados con el establecimiento o el fortalecimiento de acuerdos de libre comercio entre diversos países vecinos. Así, por un lado, persistieron, con altibajos, los esfuerzos integracionistas de más larga data como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) y surgieron nuevas iniciativas, de mayor o menor alcance, como el MERCOSUR, el Grupo de los Tres (entre Colombia, México y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (ACS), todas ellas enmarcadas, de un modo u otro, en una concepción de “regionalismo abierto”. Como señala la CEPAL por “regionalismo abierto” se entiende un “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desregulación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (CEPAL, 1994:8).

El lanzamiento de la iniciativa de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, inspirada en el modelo del NAFTA, pareció augurar, en este sentido, un nuevo esfuerzo de materializar un proceso de integración a nivel hemisférico, asociado con los procesos de reforma estructural y de apertura comercial impulsadas bajo el paraguas conceptual del llamado “consenso de Washington”. Más allá de las diferencias y asimetrías existentes entre los países de la región, bajo el impulso hegemónico de los Estados Unidos y en base a un enfoque manifiestamente neoliberal y a un énfasis en la economía de mercado, bajo el ALCA el hemisferio pareció iniciar, a mediados de la década de los noventa, un ensayo de integración regional,

de filiación predominantemente comercialista, que abarcaría todas las Américas (Serbin, 2003a).

Sin embargo, como ya señalamos, cambios en el contexto geopolítico de la región y del mundo generaron una progresiva transformación de este panorama inicial a principios del siglo XXI. En este contexto, la iniciativa del ALCA comenzó a confrontar crecientes dificultades en su materialización, tanto en razón de los obstáculos y de las presiones políticas domésticas en Estados Unidos, como por la creciente reticencia de algunos Gobiernos de América Latina y el Caribe (en particular de los más alejados geográficamente y los menos dependientes comercialmente de Estados Unidos), y por el desarrollo de un creciente cuestionamiento por parte de diversos movimientos sociales, aglutinados en torno a un proceso de movilización y de reacción frente a los efectos sociales negativos de los acuerdos de libre comercio (Serbin, 2003b).

En este contexto, las fechas de concreción del ALCA comenzaron a dilatarse; los acuerdos que debían configurar la base de su arquitectura empezaron a languidecer y a diluirse; las iniciativas de profundizar los esquemas de integración existentes en la región tendieron a reactivarse al margen del ALCA, y no tardaron en surgir propuestas alternativas que buscaban generar espacios de cooperación y de integración regional sin la participación de Estados Unidos.

*El ALCA, que parecía inaugurar una nueva era, vive un declive porque ya no es prioritario para Estados Unidos y es criticado por movimientos sociales*

En la segunda mitad de la década de los noventa comienza a esbozarse un Área de Libre Comercio de Sur América (ALCSA), promovida por Brasil, sobre la base de la articulación de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (Serbin, 2003a) que, progresivamente, devino, en el año 2004 (Gudynas, 2006), en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con la inclusión de los países andinos y del Cono Sur (incluyendo Chile), y de Guyana y Surinam (tradicionalmente vinculados con la CARICOM). Por otra parte, sin embargo, en el norte del hemisferio, el ALCA seguía presente y, manteniendo como referencia la estructura del NAFTA, daba lugar a un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, al que se sumó la República Dominicana en 2007, derivando en el CAFTA-DR (sus siglas en inglés) y a avances en acuerdos bilaterales entre EEUU y algunos países andinos.

El eje inicial de la conformación de la CSN estaba asociado a la articulación de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, pero también se vinculó con algunas otras dimensiones relevantes —la constitución de una Zona de Paz en América del Sur, y el desarrollo de una infraestructura vial y comunicacional que facilitara el comercio entre sus países—, y un objetivo central: “impulsar la concertación y coordinación política y diplomática” entre los paí-

ses participantes y “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura” que le otorgase a la región “una mayor gravitación y representación en los foros internacionales” (Declaración de Cusco, 2004), desplazando progresivamente la prioridad de los temas comerciales en la agenda regional, temas que habían sido distintivos del enfoque de regionalismo abierto promovido en la década de los noventa.

Pero más allá de esta progresiva tendencia a la decantación entre dos iniciativas y entre dos paradigmas de integración diferenciados —el ALCA y la CSN—, la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en noviembre del 2004 marcó una creciente polarización entre los alineamientos regionales a favor del ALCA y a favor del MERCOSUR. Paradójicamente la Cumbre de Mar del Plata marca un punto de inflexión no sólo en la polarización entre los dos esquemas, sino también por la no muy subrepticia irrupción de una nueva propuesta de integración de características innovadoras e inicialmente poco precisas —la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), asomada por el presidente Chávez en el año 2001, y cuyo primer paso se concretó en diciembre de 2004 en el marco de un acuerdo de cooperación bilateral entre Venezuela y Cuba.

Asimismo, la Cumbre de Mar del Plata marca el inicio de una nueva relación entre movimientos sociales y Gobiernos de izquierda frente a los dilemas de la integración e inicia, en el caso de los primeros, un progresivo desplazamiento desde las posturas anti-ALCA promovidas en años anteriores hacia el desarrollo de propuestas alternativas de integración (Dello Buono, 2006; Serbin, 2008), sintetizadas en el lema “otra integración es posible”.

En este contexto, la fragmentación continental se hizo cada vez más patente, en función del desarrollo de tres paradigmas de integración que, como bien señala un analista, plantearon un rediseño de la región en un nuevo marco geopolítico (Katz, 2006).

Mientras que el ALCA se planteaba originalmente como un gran proyecto de integración hemisférica a través del libre comercio bajo la hegemonía de Estados Unidos, articulado a las reformas estructurales impuestas por el “consenso de Washington” y basado en una concepción neoliberal, sin embargo, progresivamente derivó de gran diseño hemisférico a una sucesión de acuerdos bilaterales.

Por otra parte, el MERCOSUR, nacido originariamente de los acuerdos de seguridad entre Brasil y Argentina y de los cambios en las hipótesis de conflicto de los países del Cono Sur en las décadas de los ochenta y de los noventa, como acuerdo comercial adoleció, sin embargo, de graves deficiencias en su desarrollo institucional, en la resolución de sus conflictos internos, en el cumplimiento de los com-



*Existe en la región un debate sobre la posibilidad de nuevos enfoques regionalistas, más politizados y multidimensionales y con mayor énfasis en la integración social*

promisos de sus socios y en la persistencia de marcadas asimetrías entre ellos. Básicamente impulsado por los Gobiernos respectivos, se apoyó en el compromiso de sectores empresariales interesados en ampliar su acceso a un mercado sub-regional. La creación del MERCOSUR benefició, en su primera fase, principalmente a las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Brasil y Argentina y, progresivamente, a los intereses de algunos sectores empresariales de estos dos países (Katz, 2006:36-37). Sin embargo, el MERCOSUR no tuvo la aspiración hemisférica del ALCA, constituyendo fundamentalmente un acuerdo sub-regional, que comienza a potenciarse a nivel sudamericano con la creación de la CSN.

En este sentido, sobre la base de sumar a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el 2004, dio lugar a la creación de una CSN, posteriormente rebautizada como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Como ya señalamos, el espacio sudamericano que promovió la CSN apuntaba, en sus orígenes, a impulsar la concertación y coordinación política y diplomática como así también la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y de su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Por otra parte, el Programa de Acción de la CSN, surgido de la Cumbre de Brasilia de septiembre del 2005, planteaba, además de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN, temas de infraestructura en transporte, energía y comunicaciones, y asomaba la iniciativa de creación de una red de Gasoductos del Sur, cuyos alcances abordaremos más adelante.

Sin embargo, la creación de la CSN y, en particular, su Cumbre fundacional en Brasilia, marcaron una divergencia en los marcos ideológicos de los mandatarios sudamericanos, entre una línea que “suponía que en función de potenciar la capacidad de negociación externa o el desarrollo socioeconómico todo es posible, y la visión más asociada con un enfoque comercialista de la integración que no percibía otra dimensión que la ampliación del mercado regional” (Mellado, 2006:80-81). En los hechos, se hicieron evidentes, en el plano político, las divergencias entre Brasil y Venezuela, particularmente a raíz de la crítica referencia de Chávez a los procesos de CAN y MERCOSUR, como “experiencias neoliberales” de integración, y se comenzaron a definir dos liderazgos regionales conceptual, política e ideológicamente contrapuestos. Hemos analizado más en detalle estos liderazgos regionales y el de México en el marco del vacío geopolítico creado por la priorización de otras áreas por parte de la política exterior de los Estados Unidos. (Serbin, 2008: 141-157).

Para Brasil, el MERCOSUR, y por extensión la CSN, se constituyeron en un instrumento fundamental para lograr una mejor negociación con otros bloques económico-comerciales y para asumir un rol de

actor global, utilizando como base un incipiente liderazgo regional. Como señala Segrelles Serrano (2006), “para Brasil, dado que posee una industria notable y diversificada y la economía con mayor proyección internacional en la región, encontrar un lugar en el mundo supone una negociación donde la fuerza relativa es decisiva. De ahí su apuesta categórica por la integración con Argentina desde 1986, posteriormente con Paraguay y Uruguay en el marco de MERCOSUR y después con el resto de los países sudamericanos en 2004, pero siempre con el objetivo último de promover su inserción internacional como potencia de tipo medio y de asumir una posición de liderazgo económico y político en América Latina”.

Por otra parte, la aún pendiente incorporación de Venezuela al MERCOSUR como quinto socio pleno y su salida de la CAN (así como también del Grupo de los Tres, un acuerdo de libre comercio entre Venezuela, Colombia y México), junto con la promoción del ALBA, no contribuyeron a una mayor unidad de la región sudamericana sino a una nueva fragmentación en el ya heterogéneo marco sudamericano.

En suma, más allá de sus contenidos y prioridades, el contrapunto entre las concepciones del ALCA, de UNASUR y del ALBA abrió el debate sobre la posibilidad de nuevos enfoques regionalistas, más politizados y multidimensionales y con mayor énfasis en la integración social y la equidad entre Estados, relevantes no sólo para las Américas sino, eventualmente, para otras regiones del mundo (Fritz, 2007).

### *La UNASUR*

Como señaló en su momento la ex presidenta chilena Michele Bachelet, la UNASUR constituye “un poderoso instrumento de integración” que apunta a crear un nuevo mecanismo de coordinación política entre los países de América del Sur, en torno a cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa. Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y confronta numerosas tensiones entre sus miembros. El mecanismo de traspaso de la presidencia pro t mpore del organismo de Chile a Ecuador en la III Cumbre en Quito no contribuyó a despejar las incertidumbres acerca de la posibilidad de que esta estructura se consolide a corto plazo; las reticencias de Colombia a incorporarse a un esquema y, en especial, a algunos acuerdos de seguridad como el Consejo de Defensa Sudamericano, que pudieran amenazar sus vínculos con Estados Unidos se constituyeron en otro factor relevante que cuestion  la unidad sudamericana propuesta, particularmente reforzada por la crisis desatada con Ecuador en marzo de 2008 y por la instalación de bases militares estadounidenses en territorio colom-

*Si bien UNASUR  
es un diseño  
geopolítico  
brasileño, acuna  
en su seno una  
pugna entre las  
visiones brasileña  
y venezolana*

biano a partir de un acuerdo firmado en agosto del 2009. El conflicto por las papeleras instaladas en Uruguay agudizó las tensiones entre este país y Argentina. Por último, la tensión permanente entre las aspiraciones de liderazgo de Brasil y de Venezuela dificultaron la articulación de diversas iniciativas específicas, particularmente en torno a sus concepciones contrastantes sobre si los “núcleos duros” de este nuevo esquema iban a referir a los modelos de MERCOSUR o del ALBA, respectivamente (Serbin, 2007).

La constitución oficial de la UNASUR en Brasilia en mayo de 2008 incluyó la definición de algunos elementos de su estructura institucional: una Secretaría General en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba, planes para crear un Banco Central regional y una moneda única, un pasaporte regional y la propuesta de creación del Consejo Sudamericano de Defensa. Como se menciona el art. II del Tratado Constitutivo de la UNASUR: “La Unión de Naciones Sudamericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía y la independencia de los Estados”. Los órganos que rigen la UNASUR, de acuerdo a su Tratado Constitutivo suscrito el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General. La Presidencia del organismo se ejerce pro t mpore sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, y la Secretaría General es la encargada de ejecutar los mandatos que le confieren los órganos de la UNASUR y de ejercer su representación. Sin embargo, también se puso en evidencia las reticencias, las tensiones y las dificultades políticas que enfrentaba el establecimiento de esta estructura. El caso más paradigmático giró en torno a la designación de la persona que se haría cargo de la Secretaría General después de la renuncia del ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja a esta posición y la resistencia, finalmente superada después de un largo callejón sin salida, por parte de Uruguay a que la ocupara el ex presidente argentino Néstor Kirchner. Punto muerto que vuelve a producirse con el fallecimiento del ex presidente argentino.

Si bien UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño (Sanahuja, 2010a), acuna en su seno una evidente pugna entre las visiones brasileña y venezolana en torno a la concepción del espacio sudamericano y a las estrategias y objetivos que

debe perseguir. En este marco, se ha evitado cuidadosamente enfatizar la integración económica y los acuerdos comerciales como objetivos principales y se ha optado por una agenda multidimensional de temas, ya mencionados, que confieren un carácter eminentemente político a su proceso de construcción.

### *El ALBA*

El ALBA, concebida básicamente para contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos y como proyecto contrapuesto al ALCA, tiene su epicentro en Venezuela, en las iniciativas del presidente Chávez y en los recursos petroleros de este país. El ALBA comienza a materializarse, a partir de la previa firma del tratado de cooperación entre Cuba y Venezuela en 2004, con la firma del “Tratado de Comercio entre los Pueblos” (TCP) entre estos dos países y Bolivia, en abril del 2006. Posteriormente, el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, suma a este país al ALBA en enero del 2007 y el recientemente electo presidente de Ecuador Rafael Correa expresa asimismo su intención de adherirse. Asimismo se suman progresivamente los Estados insulares caribeños de St. Kitts -Nevis, St. Vincent y Dominica. El 28 de abril de 2007, como parte de la declaración final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA y del Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), se estableció el Consejo de Presidentes del ALBA, como una estructura permanente del organismo que incluye una Secretaría y un Consejo de Movimientos Sociales. Posteriormente se incorporaron a este esquema Ecuador y Honduras. Este último país, sin embargo, se retiró del organismo por una decisión del Gobierno de facto que depuso al presidente Zelaya en junio de 2009. Paradójicamente la V Cumbre del ALBA se realizó dos semanas después de la realización de la Cumbre Energética Sudamericana, en la ciudad de Porlamar, también en Venezuela, donde, además de avanzar la agenda de la integración energética, diez mandatarios de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) decidieron rebautizar este esquema, por iniciativa de Chávez, como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

En el marco de la integración regional, introduce nuevas variables conceptuales de fuerte contenido ideológico, sobre la base de la idea del intercambio solidario basado en ventajas complementarias, y se basa en gran parte en la integración y cooperación energética (a través del impulso de mecanismos como el Gasoducto del Sur, PetroCaribe y PetroAmérica) y en la integración financiera a través de la creación del Banco del Sur, promovido por Venezuela y Argentina y resistido por Brasil. A estas iniciativas cabe agregar la integración comunicacional a través de Telesur, una estación continental de televisión estructurada como una empresa multi-estatal entre los Gobiernos de Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba y el impulso a

*El instrumento privilegiado de política exterior de Venezuela es la utilización de los recursos petroleros, tanto para el desarrollo de sus alianzas como para la consolidación del ALBA*

una “diplomacia de los pueblos”, que apunta a consolidar un apoyo social a este proyecto a través de la convocatoria de movimientos sociales y políticos de diversos países de la región.

Este conjunto de iniciativas, sin embargo, no pueden disociarse de una visión predominantemente geoestratégica, política e ideológica del presidente Chávez, en su afán de contrarrestar la hegemonía estadounidense promoviendo una integración regional en el ámbito sudamericano y caribeño, y una serie de alianzas estratégicas regionales y globales que consoliden la conformación de un mundo multipolar que acote y enfrente esta hegemonía (Romero, 2006; Schifter, 2007 y Serbin, 2011 y 2010f). En este marco, el instrumento privilegiado de política exterior es la utilización de los recursos petroleros, tanto para el desarrollo de estas alianzas como para la consolidación del ALBA (Altmann, 2006).

Como señala Carlos Oliva (2007), de hecho, “el ALBA se construye en la práctica”, como un modelo novedoso de integración, con un nuevo formato que privilegia la cooperación, la solidaridad y las ventajas complementarias, sobre la base de una serie de criterios claramente diferenciados de los del ALCA y, eventualmente, de MERCOSUR y de UNASUR, en función de una serie de principios distintivos, basados en la crítica al modelo neoliberal y a la concepción comercialista de la integración y la promoción de una serie de temas sociales, del desarrollo endógeno, y de la solidaridad, complementariedad y cooperación entre los pueblos<sup>3</sup>, y que exceden el ámbito estrictamente sudamericano, al incorporar países caribeños y centroamericanos.

Como hemos visto, el eje protagónico de esta propuesta reside en las iniciativas presidenciales (y en particular del presidente Hugo Chávez) y en la actuación de las élites políticas, es decir en iniciativas gubernamentales fundamentalmente asociadas con la nacionalización de los recursos y el desarrollo de empresas estatales e interestatales, claramente visible en los casos de Venezuela y de Bolivia.

*La UNASUR y el ALBA: contrastes y diferencias*

En este contexto, se evidencian marcadas diferencias entre el proyecto de UNASUR y el del ALBA. En el marco de las limitaciones de este artículo analicemos algunas de las que aparecen como más relevantes.

En primer lugar, es evidente que surge una diferenciación conceptual e ideológica muy clara entre los dos proyectos. Para MERCOSUR y,

---

<sup>3</sup> “¿Qué es el ALBA?”, [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org), citado por Fritz, Thomas (2007:8).

por extensión, por lo menos en sus orígenes, para la CSN/UNASUR, los principios de la liberalización económica y la economía de mercado no están en cuestión, en tanto uno de sus objetivos relevantes sigue asociado con la potenciación de la capacidad regional de insertarse más ventajosamente en la economía internacional, más allá del tono diluido con que la integración económica pueda aparecer en los documentos fundacionales de la UNASUR. La llegada de gobiernos progresistas y de centro-izquierda en algunos de los países miembros de estos esquemas no ha puesto frontalmente en cuestión estos principios, pero sí ha enfatizado, en muchos casos, un rol más activo del Estado frente al mercado y al impacto de la globalización económica, frecuentemente en el marco de una crítica explícita o implícita a las concepciones neoliberales. El planteamiento del ALBA, en cambio, apunta a enfatizar tres principios muy claros “1. Oposición a las reformas de libre mercado, 2. No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado-mercado” (Altmann, 2006:313), esto último principalmente a favor de las empresas estatales y de las micro-iniciativas empresariales, sobre todo en función de la cooperación entre empresas públicas o la creación, a través de alianzas, de nuevas empresas inter-estatales.

En suma, mientras que en el ámbito sudamericano en general persiste una visión positiva de un rol equilibrado entre las funciones del Estado y del mercado, con una mayor presencia y capacidad de incidencia del primero, particularmente en relación con las demandas sociales, sin cuestionar la dinámica capitalista global, en el caso del ALBA, el Estado asume un papel protagónico como rector tanto del mercado como de la sociedad, en función de un desarrollo endógeno fuertemente crítico de la globalización, entendida como neoliberal, y de una reivindicación del socialismo (Serbin, 2010f:447-542). Ambas concepciones dan lugar a visiones diferenciadas no sólo de la integración regional y de sus alcances sino también de su inserción en la escena internacional, tanto en términos de prioridades como de agendas. Sin embargo, adicionalmente parecen coincidir en una visión subordinada de la sociedad frente al Estado, ya sea porque éste se abroga el derecho de conducir el proceso político y social o porque representa, a través de la existencia de mecanismos democráticos, el interés de los distintos sectores de esta sociedad. Por otra parte, es evidente, en este contexto, que para algunos de los países miembros de MERCOSUR y de UNASUR, y en particular para Brasil, las posiciones anti estadounidenses promovidas por el ALBA no contribuyen a establecer una relación equilibrada con los Estados Unidos ni propician una inserción más ventajosa en el sistema internacional.

En segundo lugar, desde el punto de vista geopolítico, es evidente que ponen en conflicto visiones hegemónicas e intereses nacionales

*Chávez percibe Estados Unidos como amenaza a sus intereses estratégicos, pese a que Washington es el principal mercado para sus hidrocarburos*

diferenciados, entre las aspiraciones de liderazgo internacionales y regionales de Brasil y las de Venezuela. El liderazgo regional de Brasil y su rol como actor global (Epsteyn, 2010) pasa por el desarrollo de una buena relación con Estados Unidos. Baste mencionar las dos visitas de George W. Bush a Brasil en los tres últimos años de su mandato, los reiterados contactos del Lula con Obama y la reciente firma, en abril de 2010, de acuerdo bilateral de defensa entre Brasil y los Estados Unidos, para ilustrar el grado de interlocución entre Brasilia y Washington en el ámbito hemisférico, en comparación con las menos relevantes relaciones de otros países de Sudamérica. Y a la vez, por la consolidación de una mayor influencia regional, en el marco de un “liderazgo benigno”, tal como ha sido diseñado hasta el momento por Brasilia. Su potencial liderazgo regional valida y consolida su posición internacional.

Con frecuencia, las declaraciones de Chávez descolocan a los funcionarios brasileños y, en su momento, al propio *Lula da Silva* en esta estrategia. El sistema internacional y una relación armónica y de igual a igual con Estados Unidos, implica una oportunidad para promover los intereses nacionales de Brasil (Rodrigues, 2010). Por contra, Chávez percibe los Estados Unidos, la globalización y el sistema internacional en su actual arquitectura como amenazas a sus intereses estratégicos y a su política regional y global, pese a la evidente contradicción con el hecho de que los Estados Unidos siguen constituyendo el principal mercado para los hidrocarburos venezolanos. Como señala un análisis reciente: “La relación con el régimen venezolano es (más) complicada porque incorpora elementos contradictorios del interés nacional brasileño. La presencia de Venezuela en MERCOSUR ofrece grandes atractivos comerciales. Al mismo tiempo, introduce un factor de discordia al grupo en la medida que el presidente Chávez pretende convertirlo en una plataforma para promover su política internacional. El carácter autoritario y estatizante de la Revolución Bolivariana resulta inaceptable para amplios sectores de la coalición gubernamental, el sector empresarial y la sociedad civil de Brasil” (Botero, 2007).

En suma, como hemos analizado en otra parte (Serbin, 2007), la creación de UNASUR y del ALBA refleja liderazgos y proyectos diferenciados entre Brasil y Venezuela, y una clara fractura en la actual etapa de integración de la región y en el seno mismo de UNASUR, en donde con frecuencia, los planteamientos más radicales de Chávez, tanto a título individual como en el marco del ALBA, son asimilados y digeridos por UNASUR en función de los intereses brasileños (Sanahuja, 2010b: pp. 431-523). Ilustraciones cabales de esta situación se dan tanto por la progresiva dilución del proyecto del Gasoducto del Sur propuesto por Chávez y crecientemente sustituido por una red de distribución naviera que beneficia a esta industria brasileña y a su estructura portuaria; por las reticencias de Brasil

frente a la propuesta de la creación del Banco del Sur y su gradual desplazamiento por las actividades del Banco Nacional de Desarrollo (Banco Nacional de Desarrollo de Brasil, BNDES) en el financiamiento de proyectos de desarrollo que benefician a Brasil y a las multinacionales brasileñas, o por la rápida reformulación, por parte de Brasilia, de la propuesta de Chávez de crear una Organización del Atlántico Sur (OTAS) y una fuerza militar sudamericana, que Brasil consiguió transformar en la creación del Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de la UNASUR.

Es evidente, a partir de esta somera descripción de algunos de los puntos de tensión y de diferenciación entre las dinámicas y los actores de UNASUR y del ALBA que, pese a que éste último pueda ser percibido como “el núcleo duro de la integración latinoamericana” por Chávez, y de que “ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada”<sup>4</sup>, existen marcadas diferencias conceptuales, ideológicas, de liderazgo y de vinculación externa entre ambos esquemas, cuya compatibilización política esta aún por verse. Sin embargo, es evidente asimismo que la emergencia del ALBA y las políticas regionales de Chávez, con su énfasis social, como lo señalábamos en otro lugar, no dejan de introducir en la agenda de la integración regional la dimensión social y política frecuentemente obviada en el pasado. “En efecto, el análisis de los cambios en la agenda de la integración regional –que pasó del énfasis en los acuerdos de libre comercio a la creciente preocupación por los temas sociales y políticos, el desarrollo equitativo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social– revela que, pese a sus costos, la diplomacia petrolera de Chávez puede ganar otros réditos” (Serbin, 2006).

### **Los nuevos temas de la agenda sudamericana en el marco del regionalismo post-liberal**

Además de un creciente énfasis en la agenda social, la nueva agenda regional, amén de relegar los temas comerciales enmarcándolos en la cooperación económica, con especial énfasis en el tratamiento de las asimetrías (Sanahuja, 2010a:108), incorpora una serie de temas nuevos. Estos temas se destacan en todos los documentos desde la CSN a la UNASUR y remiten tanto al desarrollo de una infraestructura vial y de comunicaciones que incluye de manera destacada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), como a la cooperación en energía y en finanzas, en temas de medio ambiente y en temas de seguridad y defensa, en el marco general de una politización significativa de esta

<sup>4</sup> Declaraciones del Viceministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela Rodolfo Sanz, [www.mci.gob.ve](http://www.mci.gob.ve)

*En años recientes, en el marco del ALBA, la desigualdad ha tendido a ocupar un plano destacado y a desplazar la tradicional retórica anti-estadounidense y anti-ALCA*

agenda. Obviamente, existen otras áreas de cooperación que se incluyen en la nueva agenda regional, como la cooperación Sur-Sur, la coordinación de políticas de salud pública, y el diseño de políticas coordinadas de seguridad alimentaria, para citar sólo algunas, pero, dados los límites del presente trabajo, solo abordaremos aquellos temas que se destacan de manera especial en los documentos de las nuevas organizaciones de integración regional como ejes del regionalismo post-liberal desplegado en la actualidad.

Haciendo un breve repaso de las temáticas sugeridas por la nueva agenda post-liberal, podemos señalar que en relación al tema de las asimetrías en el ámbito sudamericano, existe, en primer lugar, una ausencia de un diagnóstico sobre su impacto en las dificultades de concretar un proceso de convergencia hacia un desarrollo económico y social más equilibrado en la región. Esto se debe a una falta patente de estudios sobre las asimetrías en los sistemas de integración sudamericanos, de sus efectos sobre las políticas y de los instrumentos necesarios para abordarlas, más allá de algunos esfuerzos puntuales realizados por organismos como MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (Ayuso, 2010: 171). Junto con la ausencia de diagnósticos adecuados, la ineficacia de las pocas iniciativas existentes en esta área se ve socavada por la falta de concreción de objetivos a alcanzar y de medidas a adoptar, el incumplimiento de las reglas pactadas y la carencia de recursos suficientes para abordar las políticas nacionales y regionales necesarias (Ayuso, 2010: 172). Paradójicamente, sin embargo, más allá de las referencias permanentes a abordar este tema en la documentación existente de CSN y la UNASUR, en años recientes, en el marco del ALBA, la desigualdad ha tendido a ocupar un plano destacado y a desplazar la tradicional retórica anti-estadounidense y anti-ALCA, en un mensaje claro a muchos de los países miembros de este organismo, particularmente afectados en su relación asimétricas con países más grandes de la región.

#### *La integración energética*

América Latina alberga considerables recursos energéticos, en un mundo con una creciente sed de energía que posiblemente intensificará la competencia por los mismos en las décadas futuras (Giro, 2010:316). Sin embargo, en lo que a la integración energética en América del Sur se refiere, pese a la abundancia de foros y cumbres sobre este tema, la mayoría de los analistas coinciden en que en la región “tiende a prevalecer una visión de la integración energética poco amplia, muchas veces restringida y encapsulada en las categorías del pensamiento neorrealista” (Bodemer, 2010:200), es decir en

una reiteración del discurso de la soberanía y el interés nacional. Por lo tanto, la energía se convierte no sólo en un potencial factor de fragmentación regional, como lo evidencia la documentación existente y las aspiraciones expresadas, sino también en un potencial factor de conflictos entre los Estados y en el seno de los mismos. De hecho, si bien existe una alta complementariedad energética entre los países de la región, la integración existente en esta área es muy baja (Sennes y Pedroti, 2008:529). Bodemer señala además, en este sentido, que en este plano como en el de la integración regional, se ha acentuado una dinámica de fragmentación, de pérdida de institucionalidad y de retorno a prácticas unilaterales. La utilización del petróleo como un instrumento geopolítico por parte de Venezuela es un claro ejemplo del nacionalismo que contribuye a esta situación, pero a este cuadro no escapa Brasil ni otros países de la región. De hecho, pese a la apertura a los mercados iniciada en la década de los noventa, se ha mantenido en algunos países un fuerte nacionalismo energético acompañado por la consolidación de empresas estatales, con características diferenciadas de acuerdo a los países, pero con un manifiesto control estatal que frecuentemente pone el énfasis en el control de los recursos energéticos y no en la eficiencia de la matriz o en la seguridad energética del país. Como señalan los mismos autores, “la tendencia al nacionalismo ha tenido tres efectos perversos: 1) la inclinación hacia la construcción de modelos energéticos poco eficientes, 2) la definición de estrategias que, en forma paradójica, resultan vulnerables a las variaciones del contexto internacional o regional; 3) la acción contraria a la integración regional”, con la probable excepción de Petrobrás (Sennes y Pedroti, 2008: 545 y 556).

Adicionalmente, en el ámbito político, la importancia de las empresas estatales se ha hecho sentir no sólo por el hecho de financiar políticas públicas no relacionadas a la temática energética, sino también por su peso como instrumentos de la política exterior de algunos de los países productores, como lo ilustra cabalmente el caso de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) en Venezuela. Por otra parte, dado que el tema despierta, en este marco, sensibilidades políticas muy altas, es difícil prever que una empresa estatal promueva efectivamente un régimen latinoamericano de energía o ayude a impulsar un proceso de integración, que implique cesiones en el control de estos recursos o en la soberanía nacional que esto conlleva (Sennes y Pedroti, 2008:560). El interrogante clave frente a la evolución de una política de cooperación energética en América del Sur tiene que ver, fundamentalmente, con el diseño que asuma una estrategia de integración energética, ya sea como “alianza defensiva o concebida ofensivamente al estilo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o un régimen concertado para construir complementación y beneficios mutuos” (Cardoso, 2006:13).

### *La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA)*

Se trata de un megaproyecto que apunta a la creación de una infraestructura regional iniciado en el marco de la CSN y continuado en el de UNASUR, y financiado por el BID, la CAF, FONPLATA y el BNDES de Brasil (Sennes y Pedroti, 2008). Se han subestimado los costos de los proyectos, con lo cual de los 31 proyectos consensuados para el período 2005-2010, en el marco de un total de 348, sólo se han puesto en ejecución diez y sólo uno de ellos se ha finalizado (el puente sobre el río Arce entre Perú y Brasil) (Fernández, 2010: 224 y 235). Uno de los principales desafíos en este marco es la necesidad de probar que los países tienen la capacidad necesaria para coordinar sus esfuerzos, reconciliar sus agendas nacionales y regional, y, sobre todo, aumentar y destinar recursos a este mega emprendimiento en medio de un escenario de alto endeudamiento, bajo ahorro y constreñimiento fiscal (Fernández, 2010).

*El IIRSA parece beneficiar sobre todo a la economía brasileña, pues no integra sino que facilita a las exportaciones brasileñas, el acceso a los mercados mundiales*

Por otra parte, en el plano político es Brasil el país que pone más esfuerzos en el desarrollo del IIRSA en tanto favorece su expansión comercial, mientras que Venezuela es el país menos comprometido en este proyecto, tanto en términos de financiamiento como de obras que lo afecten. Como resultado, por un lado, Brasil es el destinatario de la principal obra en ejecución en relación con el eje MERCOSUR-Chile, pero además “interviene como miembro directo o indirecto en seis de los nueve proyectos de interconexión vial en ejecución, con un tercio de la inversión aplicada en su territorio y una participación total en obras que ocupan casi las nueve décimas partes del total de dicha inversión”, con el BNDES como financista principal de algunos de ellos y con la participación de varias empresas constructoras brasileñas en la realización de estos proyectos (Fernández, 2010:237). De hecho, detrás del IIRSA, los mayores beneficiarios son las grandes empresas transnacionales productoras de materias primas y las empresas brasileñas dedicadas a la construcción, la prestación de servicios o la producción de bienes primarios. En este marco, más que beneficiar colectivamente a un proyecto regional sudamericano, el IIRSA parece beneficiar fundamentalmente a la economía brasileña, en tanto no integra sino que facilita, principalmente para las exportaciones brasileñas, el acceso a los mercados mundiales (Fernández, 2010:239).

### *La cooperación financiera*

En esta área, el Banco del Sur inicialmente promovido por Chávez, con reticencias evidentes de Brasil, que prefiere potenciar las capacidades regionales del BNDES como instrumento de financiación del desarrollo, ha despertado grandes expectativas en la región y ha sido

incorporado como uno de los temas relevantes en la constitución de la UNASUR, aunque no existe aún una relación institucional entre ambos organismos (Colom, 2010:268). El Banco del Sur debería complementar las capacidades financieras de las instituciones existentes en el ámbito de América Latina, como el BID y la CAF, de comprobada eficiencia, pero a la vez, y por iniciativa venezolana, pone en cuestión, desde una perspectiva ideológica, toda relación con instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en tanto los asocia con las reformas promovidas en el marco del “consenso de Washington” y de una visión neoliberal y a un proyecto promovido esencialmente por los Estados Unidos (Vivares, 2010). Paradójicamente, este cuestionamiento venezolano no se conjuga con una propuesta técnica claramente diseñada para el funcionamiento del Banco del Sur, más allá de que sus reservas sirvan para la introducción de una moneda regional, similar a la implementación del sucre entre los países miembros del ALBA. En el marco de UNASUR, esta posibilidad es resistida por el resto de los países, poco “dispuestos a emprender un proceso de mínima unidad política para tomar decisiones comunes para una moneda única” (Colom, 2010). Nuevamente, en esta área se interpone la noción de soberanía nacional.

### *El medio ambiente*

Pese a los reiterados llamados a la necesidad de prepararse para los efectos del cambio climático en la región y al incremento de conflictos socio-ambientales vinculados con la explotación de recursos naturales por parte de corporaciones multinacionales, los avances son limitados. Los vastos recursos naturales y energéticos de la región, incluyendo el agua, el gas natural y el petróleo, atraen el interés tanto de actores internos como externos. Sin embargo, la nueva geopolítica de la energía en América Latina esta reactivando la frontera de recursos energéticos y mineros, “bajo una nueva versión del nacionalismo energético, a menudo definido en detrimento del ambiente” (Giro, 2010:308). Mientras que la presión sobre los recursos mineros, petroleros, forestales e hidroeléctricos se ha incrementado, las estrategias de desarrollo que se impulsan tienen en general una relación adversa con el medio ambiente, sin contemplar el impacto del cambio climático sobre la vulnerabilidad de los medios de vida de amplios sectores de su población. Consecuentemente, enfrentar la amenaza del cambio climático requiere de un cambio de las políticas de desarrollo. Sin embargo, gran parte de las iniciativas impulsadas en el marco de la nueva fase de integración sudamericana colisionan con la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, más allá de las declaraciones retóricas en muchos de los documentos oficiales, como lo evidencian tanto las críticas ambientalistas al IIRSA como, en su momento, al Gasoducto del Sur y a la explotación indis-

criminada de recursos naturales (Fritz, 2003). En este marco, está por verse la capacidad de coordinación de políticas regionales en defensa de estos bienes públicos en el futuro. En el ínterin, las decisiones respectivas, asociadas con los modelos tradicionales de desarrollo, siguen los lineamientos de las decisiones a nivel de los Estados, en una nueva reafirmación de la soberanía nacional.

### *La seguridad regional y el Consejo Sudamericano de Defensa*

Finalmente, el área de cooperación más exitosa sigue siendo la de la seguridad regional, especialmente en lo que se refiere al mantenimiento de la estabilidad y de la paz regional y a la resolución pacífica de conflictos a través de la concertación, la implementación de medidas de confianza mutua y de la diplomacia preventiva, en tanto, como señalábamos más arriba, en términos de conflictos interestatales, la región sigue constituyendo desde finales del siglo XIX una de la regiones menos proclives al conflicto bélico. En este marco, la constitución del Consejo Sudamericano de Defensa, planteada como propuesta por el presidente *Lula* de Silva, en mayo de 2008, parece resumir muchos de los planteamientos del legado acumulado en los temas de cooperación y seguridad colectiva, particularmente cristalizados en la propuesta de convertir a América del Sur en una zona de paz, presentes parcialmente en la conformación del MERCOSUR, pero especialmente en el desarrollo de la CSN hasta su transformación en la UNASUR. En este contexto, el Consejo Sudamericano de Defensa, definido como un foro permanente para la discusión y la articulación entre los países miembros en torno a los temas de defensa regional, se estructura en base a algunos ejes fundamentales —en especial, la integración de las industrias de defensa y el intercambio técnico y académico en esta área— orientados a promover la formación de una identidad sudamericana en cuestiones de defensa (Rodrigues y Rodrigues, 2010). Esta propuesta, sin embargo, no puede desvincularse de varios elementos relevantes para la estrategia brasileña.

En primer lugar, porque permite definir un espacio específicamente sudamericano para los temas de defensa basado en la transparencia y la coordinación, que excluye a los Estados Unidos, con lo cual, a la vez de marcar distancia con la presencia hegemónica de este país, abre las puertas para el impulso de una estrategia brasileña a nivel global. De hecho, la cooperación y coordinación que se logre en el Consejo Sudamericano de Defensa potencia la capacidad de Brasil de desempeñar un rol como actor global, amén de que la apuesta por un sistema de seguridad colectiva le confiere un rol protagónico tanto en términos de liderazgo como de principal proveedor de la región (Serbín, 2010z:37).

*La dificultad en la construcción de consensos regionales en temas de defensa evidencia el desafío de articular visiones diferenciadas entre los Estados*

En segundo lugar, porque “regionaliza” y “sudamericaniza”, como señala Sanahuja (2010a:112), las propuesta de Chávez de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) y de conformar una alianza militar en el seno del ALBA, planteados en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. En este sentido, es particularmente relevante que el Consejo Sudamericano de Defensa no sólo busca consolidar América del Sur como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva. No se limita tampoco a pretender construir una “identidad” suramericana en materia de defensa, aunque esta ha de tomar en cuenta las características nacionales y sub-regionales de sus miembros. No sólo quiere generar consensos para fortalecer la cooperación regional en los temas de defensa. Además de todo esto, el Consejo Sudamericano de Defensa también quiere impulsar la subordinación de los militares a la autoridad civil y promover la defensa soberana de los recursos naturales (Sanahuja, 2010a:114).

En tercer lugar, porque el Consejo Sudamericano de Defensa, además de configurar “un novedoso espacio político e institucional para el diálogo político y la cooperación regional en seguridad” (Costa Vaz y Jácome, 2009:5) con especial énfasis en algunos principios históricamente importantes para la región, como la soberanía nacional y la no intervención, hace un guiño al más reticente de los países sudamericanos ante la iniciativa, Colombia, al reconocer la importancia de las nuevas amenazas a la seguridad y al rechazar, en su artículo 3.m., la existencia o la acción de grupos armados fuera de la ley. Paradójicamente, en agosto de 2009, Colombia generó la primera crisis que tuvieron que enfrentar la UNASUR y el CSD, ante el acuerdo establecido para instalar personal estadounidense en bases ubicadas en territorio colombiano. Como señala Sanahuja (2010a:116-117):

“La crisis suscitada por las bases ha puesto de manifiesto la voluntad de preservar UNASUR y recurrir a la nueva organización regional para abordar cuestiones relativas a la seguridad (...) pero también puso de manifiesto la fractura existente entre Colombia y sus vecinos, y algunos de los límites o condicionantes del proyecto suramericano, en cuanto a sus objetivos de mayor autonomía regional, frente a la alianza entre Colombia y los Estados Unidos, pues ha bastado una iniciativa de rango relativamente menor de este último país para poner en jaque ese proyecto regional”.

Sin embargo, la dificultad en la construcción de consensos regionales en torno a los temas de defensa evidencia una vez más la complejidad del desafío de articular visiones políticas y estratégicas diferenciadas entre los Estados miembros. Como señala un análisis reciente “en una región como la sudamericana, con un proceso de integración en su fase de inicio y con niveles incipientes de articula-

ción jurídico-institucional, proponerse la construcción de consensos en temas de defensa puede ser una pretensión difícil de ser concretada” (Rodrigues y Rodrigues, 2010). No obstante, por una parte, hasta el momento esta iniciativa ha contribuido a prevenir y a superar la emergencia o la escalada de conflictos en la región, en continuidad con la tradición jurídica que la distingue, y, por otra, ha posibilitado el inicio de la conformación progresiva de una estrategia común de defensa regional.

### **Un balance preliminar del regionalismo post-liberal en América Latina**

Ambas iniciativas regionales —la de UNASUR y la del ALBA— en la actual etapa de regionalismo post-liberal, se caracterizan por un recurrente nacionalismo y por la recuperación, explícita o implícita, de la soberanía nacional como principio rector de las relaciones internacionales, lo que se expresa muy claramente en la cautela con que se estructuran y construyen las diferentes instancias de integración regional que promueven, y en la reiterada aspiración de imponer los intereses nacionales en los distintos esquemas que configuran la actual arquitectura regional. En este sentido, el comentario de Sanahuja sobre el hecho que, pese a su decisivo liderazgo, “el Gobierno y la (altamente profesionalizada) diplomacia brasileña siguen evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior, y en su visión del regionalismo muestran claras preferencias por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo”<sup>5</sup> es aplicable al resto de los países de la región (Sanahuja, 2010b:510), aunque contraste con la proliferación de propuestas lubricadas por los ingresos petroleros que promueve Chávez, muchas de las cuales no se materializan en compromisos o en realizaciones concretas.

No obstante, y más allá de las fracturas, de las divergencias y de los liderazgos en pugna que se reflejan en las propuestas del ALBA y de UNASUR, es evidente que el regionalismo en América Latina está atravesando una etapa de transición que, sin embargo, permite identificar algunas tendencias y rasgos comunes.

En primer lugar, a diferencia de la década precedente, hay una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos como ejes de la integración, que expresa un “retorno de la política” en las relaciones exteriores y la política de desarrollo. En segundo lugar, este proceso no está diso-

<sup>5</sup> Este comentario posiblemente deba ser matizado en el marco del nuevo gobierno de Dilma Rousseff, en cuyos primeros meses de gobierno se está haciendo evidente un giro de la política exterior, en especial en relación al énfasis en la profundización y ampliación de los acuerdos regionales.

*Hay una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos como ejes de la integración*

ciado de un marcado “retorno del Estado” tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo, con un rol protagónico de los Gobiernos y un desplazamiento de actores no-estatales como el sector privado y la sociedad civil, en tanto el grueso de los acuerdos es de carácter inter-gubernamental, incluyendo la creación de empresas inter-estatales en el marco regional. Este “retorno del Estado” viene asimismo asociado, eventualmente y en el marco de una contradicción evidente con la promoción de la integración regional, con visiones marcadamente nacionalistas que retoman una visión tradicional de la soberanía nacional. En tercer lugar, asimismo en relación con los dos cambios anteriores y, en particular, con la necesaria legitimación interna de los Gobiernos electos democráticamente, junto con una agenda social impulsada desde arriba, hay un “retorno a la agenda del desarrollo”, en franco distanciamiento del “Consenso de Washington” y de sus fórmulas, y en función de un impulso neo-desarrollista. A estos tres “retornos” fundamentales luego de la fase del regionalismo abierto de la década precedente, hay que sumar la prioridad otorgada a una serie de temas nuevos en la agenda regional, algunos de los cuales ya hemos analizado y que incluyen, por un lado, una preocupación por la creación de instituciones y políticas comunes, la cooperación en ámbitos no comerciales y un mayor énfasis en las dimensiones sociales y en las asimetrías existentes y, por otro, la focalización en los temas de infraestructura regional, energía, finanzas y seguridad, tal como había sido asomado oportunamente en el documento fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Riggirozi, 2010; Sanahuja, 2010a y 2010b).

A este cuadro cabría agregar una creciente atención a la cooperación Sur-Sur, tanto como parte del andamiaje regional como, particularmente en los casos de Brasil y Venezuela, de una serie de iniciativas en el marco de los países del Sur Global en función de una estrategia de vinculación extra-regional y de proyección global. Es revelador al respecto el listado de temas a abordar por los Estados Miembros de la CEALC en formación, sobre la base de la convergencia entre el Grupo Río y las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), en la declaración final de la Cumbre de la Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010, que incluye como temas prioritarios la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; el tratamiento de asuntos económicos vinculados a la crisis financiera internacional y al comercio; los temas de energía, integración en infraestructura física (incluyendo el intercambio entre el proyecto Mesoamérica y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR, que incorpora la IIRSA), ciencia y tecnología, desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y de la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; educación, salud y servicios públicos, y cultura), migración, desarrollo sostenible, cambio climático, desastres naturales, derechos humanos (que incluye en el punto 72 el

compromiso con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los instrumentos jurídicos internacionales tanto de derechos humanos como de derecho internacional humanitario), asuntos de seguridad (además de los temas de desarme, confianza mutua, solución pacífica de los conflictos, promoción de una zona de paz y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y como tema final destaca la cooperación Sur-Sur y la necesidad de impulsarla. La Declaración señala explícitamente en su punto 79:

“La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo”.

En particular, tanto la crisis entre Colombia y Ecuador desatada en marzo de 2008 (y superada merced a la intervención del Grupo de Río), como la posterior crisis de Pando en Bolivia (con la intervención de UNASUR) y la crisis provocada por el acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos para la instalación de bases militares en el territorio del primero en agosto de 2009 (asimismo tratada en el marco de UNASUR) evidencian que los temas de seguridad siguen constituyendo un componente fundamental de la agenda regional, como lo ilustra el hecho de que uno de los primeros Consejos creado y promovido en el seno de la UNASUR haya sido el Consejo Sudamericano de Defensa, y que este organismo regional haya dedicado, desde su creación, gran parte de sus cumbres a lidiar con este tema y a tratar de promover la solución pacífica de las tensiones y conflictos surgidas entre sus miembros y, en ocasiones como las de Pando, de crisis internas.

En este contexto hay que ubicar, en primer lugar, la importancia que vuelve a asumir el principio de soberanía nacional, al legitimar el rol del Estado como principal promotor de las iniciativas de integración, en el marco de acuerdos intergubernamentales que, sin embargo, no condicionan su autonomía o independencia, pero que claramente apuntan a la construcción de una comunidad política a nivel regional a través del diálogo político y de la concertación, pese a las divergencias y tensiones que puedan existir en su seno. La construcción de consensos como instrumento privilegiado para la toma de decisiones en el ámbito regional, en este marco altamente politizado, se convierte frecuentemente en un impedimento para avanzar, a través del diálogo y de la concertación, en la conformación de una arquitectura y de una normatividad regional de mayor desarrollo institucional. En segundo lugar, es necesario no perder de vista, que la mayoría de los recientemente creados espacios y esquemas de integración inaugurados en América Latina se caracterizan por su carác-

*La construcción de consensos para la toma de decisiones en el ámbito regional se convierte frecuentemente en un impedimento para avanzar*

ter reactivo y/o defensivo en su exclusión de los Estados Unidos, en función del histórico fantasma de la amenaza de una influencia o una injerencia de la superpotencia hemisférica. Como señalan Cooper y Heine (209:203): “La ansiedad sobre el poder coercitivo de Estados Unidos —en solitario o a través de sus representantes— sigue implantada en el imaginario colectivo de la región”.

De hecho, para bien o para mal, Estados Unidos sigue constituyendo un referente fundamental en estos procesos y sigue incidiendo sobre su configuración, así fuere en otro rol (Serbin, 2010y), dando continuidad y renovado vigor al principio de soberanía nacional. Y, en tercer lugar, que la recuperación de este principio no sólo se asocia con un renovado nacionalismo, sino también con una serie de características distintivas y particulares de una nueva etapa de los procesos de integración en América Latina, tal como hemos señalado en páginas precedentes.

### **Entre conclusiones y recomendaciones generales**

En conclusión, es difícil precisar en esta “navegación en la niebla” como acertadamente describe esta nueva etapa un analista (Whitehead, 2009:27-49) recomendaciones específicas para profundizar en el proceso de integración regional, así sea a nivel general o a niveles sectoriales concretos. Esta dificultad se debe a dos factores. Por un lado, debemos tener en cuenta el nivel de fragmentación de la región, reiteradamente señalado por algunos investigadores (Rojas Aravena y Solís, 2006; Lagos, 2008; Rojas Aravena, 2009). Por otro lado, el resurgimiento de visiones nacionalistas, con mayor o menor énfasis, revitalizan las concepciones tradicionales de la soberanía nacional en su versión westfaliana, así sea asociándola con la soberanía popular inherente a los sistemas democráticos,

En este marco, la actual etapa de la integración regional, con sus distintivas características Estado-céntricas, intergubernamentales (y frecuentemente inter-presidenciales) y con un marcado déficit democrático en términos de participación o empoderamiento de la ciudadanía, abre una serie de interrogantes. Por un lado, cabe preguntarse sobre la efectiva posibilidad de impulsar mecanismos de integración que no se basen exclusivamente en la construcción de consensos políticos en espacios inter-gubernamentales en temas y coyunturas específicas, sino en una institucionalidad más densa y estructurada y en una normatividad supranacional en función de una estrategia de más largo plazo. Hay que subrayar que esta normatividad puede ser aceptada formalmente por las Constituciones de algunos países de la región y que el derecho internacional y, en especial, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, son

*La actual etapa de la integración regional se caracteriza por estar centrada en el Estado y por un marcado déficit democrático en términos de participación o empoderamiento de la ciudadanía*

crecientemente reconocidos como un referente obligado en la articulación de las nuevas formas de soberanía nacional, particularmente en el marco de los sistemas democráticos vigentes.

Los principios de soberanía nacional, no-intervención, auto-determinación y resolución pacífica de conflictos que han caracterizado y distinguido la cultura diplomática intergubernamental de la región han servido tanto para prevenir una intervención externa como para mantener la paz de la región. De hecho, en este sentido, la soberanía nacional (y el interés nacional) en el marco de la preservación de la estabilidad y de la paz, han servido para construir consensos y para desarrollar un definido legado de derecho internacional que contribuyen tanto a prevenir la intervención externa como a evitar la guerra y a mantener la paz de la región.

La caracterización de *regionalismo anárquico* que le atribuye Hirst incluye el rechazo a la idea de gobierno y, consecuentemente, de una gobernabilidad efectiva; el rechazo a la construcción de instituciones efectivas, sólidas y sostenibles; el énfasis en la libertad que repudia la intervención externa, aduciendo razones históricas, en un mundo complejo e interdependiente; el desarrollo espontáneo y poco planificado a través de medidas y políticas *ad hoc*; la promoción de la no violencia y la paz, y el rechazo a la posibilidad de desarrollar liderazgos regionales efectivos, sean estos los que marcan la actual competencia entre Brasil y la Venezuela bolivariana, o la rivalidad entre los Estados Unidos y Brasil, ambas rivalidades definidas por una especie de empate técnico en la región, sin mencionar la ambigüedad histórica de México frente al regionalismo (Hirst, 2009). En el marco del *regionalismo anárquico* que Hirst le atribuye al proceso de integración en América Latina, la soberanía nacional ha impedido la construcción y la aceptación de normas e instituciones supranacionales que permitan avanzar en el proceso de integración y gobernanza regional a través de compromisos que impliquen una cesión de algunos aspectos de la soberanía nacional en aras de la conformación de una institucionalidad regional más avanzada. En este sentido, en la práctica, la soberanía nacional sigue constituyendo una limitación importante para la profundización de los procesos de integración regional.

Las nuevas corrientes del regionalismo post-liberal, con su retorno al Estado, a la soberanía nacional y a la política, han reforzado los componentes nacionalistas —en ambas vertientes del regionalismo actualmente en vigencia, aunque con matices y énfasis diferenciados—, sin que, por ahora, se haya desatado un conflicto bélico entre las naciones de la región, es decir que han logrado preservar consecuentemente la paz en el marco de una agenda regional fuertemente politizada. Sin embargo, los nuevos desafíos que presentan a la región tanto la globalización y la interdependencia económica como

los nuevos temas de una agenda regional basada en la cooperación Sur-Sur, y en la articulación de ámbitos y entramados políticos de concertación, probablemente obligue a repensar los alcances del concepto de soberanía nacional en el contexto latinoamericano y caribeño y, eventualmente, a honrar en la práctica, lo que oficialmente asume la retórica de constituciones, acuerdos y tratados vigentes. Por otra parte, es de señalar que la mayoría de las cumbres, foros y organizaciones multilaterales producen un ingente volumen de acuerdos y decisiones, cuyo seguimiento e implementación sólo se cumple en una limitada proporción. Las iniciativas *ad hoc*, a su vez, si bien en muchos casos logran alcanzar sus propósitos inmediatos, no se articulan con una visión y una estrategia a largo plazo en función de los intereses del conjunto de la región o del grupo de Estados miembros respectivos.

La presencia hegemónica de Estados Unidos ha decrecido y los márgenes de autonomía de los países de la región —de acuerdo con su ubicación geográfica y con la vinculación de su economía con la estadounidense— se han incrementado, en función, entre otros elementos, de la promoción de un mundo multipolar, promoción en la que coinciden, desde perspectivas diferentes, tanto el proyecto bolivariano como la política exterior de Brasil. Por eso, en este momento se abren numerosos interrogantes sobre los límites y alcances (y la utilidad en su formulación tradicional) del concepto de soberanía nacional, particularmente frente a la necesidad de abordar colectivamente y con cierto éxito no sólo los temas de seguridad y paz regional, sino todo una amplia gama de bienes públicos regionales que demandan políticas transnacionales y una eficiente estructura institucional y normativa de carácter regional. En este marco, más allá de los temas ya presentes en la agenda regional actual —cooperación energética, finanzas, infraestructura y agenda social—, crecientemente se van ubicando en un primer plano (y con urgencia de respuestas) una serie de temas nuevos de carácter transnacional.

En primer lugar, son necesarias formas de concertación y cooperación regionales para la defensa de los recursos naturales en los que es rica la región y que han contribuido, en gran medida, a su crecimiento económico en los últimos años. Estos recursos se verán crecientemente afectados por el cambio climático, el incremento de los desastres naturales, la desertificación y la voracidad por su control y explotación. En segundo lugar, se debe profundizar en la cooperación Sur-Sur para el desarrollo de una agenda regional propia frente a problemas compartidos que, crecientemente, trascienden las fronteras nacionales. Estos y otros temas similares en muchos casos remiten no sólo a los bienes públicos regionales, sino también a los bienes públicos globales y se verán afectados por avances en el derecho internacional y en las normativas internacionales existentes. En tercer lugar, hay que subrayar una serie

*Las respuestas y acuerdos ad hoc de la región no serán suficientes y demandarán estrategias colectivas de largo plazo*

de temas referidos a la globalización de los derechos humanos y a la ampliación de las responsabilidades del Estado tanto ante su población como ante la comunidad internacional, claramente ilustrados por la discusión de normas como “la responsabilidad de proteger” en el seno de la ONU y su consagración en algunas organizaciones regionales como en el caso de la Unión Africana (Arredondo, 2009a:24-39 y 2009b:185-208; Arredondo, Rodríguez y Serbin, 2011).

En este marco, muchos de los nuevos temas a abordar por la región escapan a una agenda estrictamente interna y se vinculan y conectan con dinámicas regionales y globales. Consecuentemente, así sea en función de dinámicas y características propias, las lecciones aprendidas en torno a la preservación de la paz de la región deberían ser aplicadas y profundizadas en la construcción de respuestas colectivas frente a nuevos retos, tanto estrictamente regionales como de carácter global, que en años venideros afectarán a América Latina y el Caribe. En esta perspectiva, las respuestas y acuerdos *ad hoc* y típicamente reactivos (cuando no meramente retóricos) de la región (Serbin, 2010v) no serán suficientes y demandarán estrategias colectivas de largo plazo y la construcción de normativas e instituciones con capacidad de impulsar políticas regionales para preservar y defender los bienes públicos regionales y para proporcionar a sus respectivas poblaciones un estado de bienestar y una calidad de vida diferente.

La soberanía nacional, entendida en su concepción westfaliana, ya ha comenzado a sufrir revisiones y erosiones a partir de la aplicación universal de los derechos humanos y del desarrollo reciente del derecho internacional, particularmente en el ámbito interno de los Estados. Es altamente probable que los nuevos desafíos apuntados también presionen para una revisión de la dimensión externa de este concepto, si se quiere construir una nueva arquitectura regional que preserve los logros alcanzados pero que a la vez pueda enfrentar estos nuevos desafíos. En este marco, las lecciones aprendidas en torno a la necesidad de reafirmar y defender los derechos humanos pueden ser de gran utilidad en la experiencia regional, particularmente si se toma en cuenta la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos regionales. Esta afirmación no necesariamente significa que América Latina deba seguir imitando los caminos de otras experiencias de integración regional y deba aceptar al pie de la letra las fórmulas y recetas aplicadas en otros contextos, sino que debe hacer una profunda revisión de su propio legado, de sus objetivos históricos y de su capacidad de adaptación a las nuevas condiciones regionales y globales. En este contexto, el gran interrogante es si el regionalismo anárquico antes mencionado y la preservación de la soberanía nacional son instrumentos conceptuales y políticos útiles para la nueva etapa que enfrenta la región en el ámbito internacio-

nal, para la construcción de un regionalismo de características propias y distintivas, sobre la base de la reconciliación de los intereses nacionales y de los regionales.

Los acuerdos avanzados se caracterizan por una baja institucionalización. La agenda regional está marcadamente politizada. Sigue siendo necesario, para avanzar en la regionalización, construir consensos en un contexto marcado por la fragmentación, por las aspiraciones de liderazgos divergentes y por la participación de Gobiernos poco dispuestos a sacrificar aspectos de su soberanía o de su interés nacional, eventualmente disociados de una aspiración a consolidar y reafirmar el proceso de integración regional en distintas dimensiones. Los logros y avances en la concertación sectorial en torno a temas puntuales pero particularmente relevantes de la agenda regional son limitados, con la participación de algunos Gobiernos y con la reticencia de otros, como hemos analizado en las páginas anteriores. No existe, por último, un efectivo compromiso de anclar estos procesos en una participación activa de la ciudadanía en su formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Todos estos factores se erigen, en este sentido, en obstáculos formidables para avanzar en la conformación de un espacio regional —ya sea sudamericano o latinoamericano y caribeño— de alta densidad y efectividad institucional, que supere las limitaciones impuestas por concepciones y visiones profundamente arraigadas de la soberanía nacional en sus vertientes más tradicionales, y que logre impulsar muchos de los objetivos planteados en la multitud de foros, cumbres y organismos multilaterales conformados a nivel sub regional y regional en los últimos años, en un marco que contribuya al fortalecimiento de la democracia y de los derechos inherentes a la ciudadanía de los países de América Latina y el Caribe.

## Referencias bibliográficas

Altmann, J. y F. Rojas Aravena (2008) "Introducción. América Latina: dilemas de la integración", en Altmann, J. y F. Rojas Aravena (eds.) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores.

Altmann Borbón, J. (2006) "Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres", en Rojas Aravena, F. y L. G. Solís (coords.) *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José de Costa Rica, Editorial Juricentro/OBREAL/FLACSO.

Arredondo, R. (2009a) "La responsabilidad de proteger: una visión desde el Sur", en *Agenda Internacional* Buenos Aires, No. 19, pp. 24-39.

Arredondo, R. (2009b) "La responsabilidad de proteger: de la noción a la acción", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 29, enero-junio, pp. 185-208.

Arredondo, R.; Rodríguez, G. M. A. y A. Serbin (2011) *Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: el rol de la sociedad civil*, Buenos Aires: CRIES, Documento CRIES No. 16.

Ayuso, A. (2010) "Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur", en Cienfuegos, M. y J. A. Sanhauja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB.

Bellamy, A. (2009) *Responsability to Protect*, Cambridge, Polity Press

Bodemer, K. (2010) "Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?", en Cienfuegos, M. y J. A. Sanhauja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB.

Botero Montoya, R. (2007) "La agenda latinoamericana de Brasil", *El Colombiano*, 1 de marzo del 2007.

Cardoso, E. (2006) *Integración energética y gobernabilidad en la región andina*, Caracas, ILDIS.

CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL: Santiago de Chile.

Colom, J. B. (2010) "Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur", en Cienfuegos, M. y J. A. Sanhauja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB

Comunidad Andina de Naciones (2004) *Declaración de Cusco, Perú*, 7 de diciembre de 2004. Texto oficial. [En línea]. Disponible en <http://www.comunidadandina.org>

Cooper, A. and J. Heine (2009) "Introduction – The effect of national and global forces on the Américas: Tsunami, tornado or just a mild breeze?", en Cooper, A. y J. Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokio, United Nations University.

Costa Vaz, A. (2010) "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La factibilidad y necesidad de un nuevo organismo regional", en *Nueva Sociedad*, No. 27, mayo-junio, Buenos Aires, pp. 4-8.

Costa Vaz, A. y F. Jácome (2009) "El Consejo de Defensa Sudamericano: Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Sudamérica", *Policy Paper FES*, No. 26, Programa de Cooperación en Seguridad regional, febrero.

De Castro Sánchez, C. (2006) "¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos", en *UNED. Revista de Derecho*, No 1, p. 18.

Epsteyn, J. C. (2010) "Brasil: el escenario regional como complemento al escenario global", en Tussie, D. y P. Trucco (eds.) *Nación y Región en América del Sur*, Buenos Aires: Teseo-LATn-FLACSO, pp. 109-202.

Evans, G. (2008) *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

Fernández, W. N. (2010) "La integración física y la viabilidad del IIRSA", en Cienfuegos, M. y J. A. Sanhauja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB

Foro Social de las Américas (2006) "Otra integración es posible" aprobado por un conjunto de organizaciones y movimientos sociales durante el realizado en Caracas en enero del 2006

Fritz, T. (2007) *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Berlin, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL).

Giro, P. O. (2010) "Recursos naturales, medio ambiente y diversidad: la contribución, las responsabilidades y las demandas de América Latina", en Del Arrenal, C. y J. A. Sanhauja (coords) *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI.

Gudynas, Eduardo (2006) "Comunidad Sudamericana de Naciones", en *Revista del Sur*, No. 168, Montevideo, noviembre-diciembre 2006.

Fritz, T. (2007) *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Berlín: Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril de 2007.

Heine, J. (2006) "Between a rock and a hard place: Latin America and multilateralism after 9/11", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokio, Nueva York, París, United Nations University Press.

Hirst, M. (2009) "América Latina: méritos del regionalismo anárquico", en *Clarín* (Buenos Aires), 10 de mayo de 2009. [En línea]. Disponible en <http://clarin.com/diario/2009/10/05/opinion/0-02012303.htm>

Hoffay, M. (2010) "UNASUR: ¿Un interlocutor autorizado con los Estados Unidos?", en *Pensamiento Propio*, No. 31, enero-julio 2010, Buenos Aires.

Kacowicz, A. (2005) *The Impacts of Norms in International Society. The Latin American Experience, 1881-2001*, París University of Notre Dame Press.

Kaldor, M. (2003) "Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global", en Castells, Manuel y Narcís Serra (eds.) *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva comparada*, Barcelona: Tusquets Editores, pp. 67-98.

Katz, Claudio (2006) *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Buenos Aires, Ediciones Luxembourg.

Kazancigil, A. (2007) "The significance of statehood in global governance" en de Senarclens, P. y A. Kazancigil (eds.) *Regulating Globalization. Critical Approaches to Global Governance*, Tokio, United Nations University Press, pp. 37-68.

Kelsen, H. (1986) *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, México: Fondo de Cultura Económica.

Krasner, S. (2000) "La soberanía perdurable", en *Colombia Internacional*, No. 53, Bogotá, pp. 25-41 y 27-28

Krasner, S. (2001) *Soberanía, hipocresía organizada*, Buenos Aires, Paidós.

Lagos, R. (compilador) (2008) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA

Mellado, N. (2006) "Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, No. 14, julio 2006

Newman, E.; R. Thakur and J. Tirman (2006) "Conclusion: Multilateralism under challenge or in crisis?", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokio-Nueva York-París: United Nations University Press, pp. 531-540.

Oliva, C. (2007) "El ALBA y la CSN: entre la concertación y la confrontación. Algunos apuntes para el debate", ponencia presentada en el seminario regional sobre *Paradigmas de la integración en América Latina y el Caribe*, Santo Domingo, CRIES/Fundación Friederich Ebert, 20 de abril de 2007.

Riggirozzi, P. (2010) "Crisis, resilience and transformation: regionalismo beyond Europe", paper presentado en el seminario *El regionalismo en América del Sur: ¿globalización desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?*, Buenos Aires, FLACSO, 29 de junio

Rodrigues, G. (2010) "Brasil e Estados Unidos: a caminho de uma nova aliança não-escrita?", en *Pensamiento Propio*, No. 31, enero-julio 2010, Buenos Aires.

Rodrigues, G. y T. Rodrigues (2010) "A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e os novos temas da agenda regional de paz e segurança: papéis e mecanismos de participação da sociedade civil", paper presentado en el seminario *Multilateralismo, sociedad civil y prevención de conflictos*, Buenos Aires, CRIES – CARI, 27 y 28 de julio. Actualmente en prensa en Serbin, Andrés (comp.) (2011) *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana en América Latina y el Caribe*, Barcelona-Buenos Aires: Icaria-CRIES.

Rojas Aravena, F. (2010) "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, I 10, No. 3, México, pp. 24-31.

Rojas Aravena, F. (2009) *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones, Conflicto y Cooperación. IV Informe del Secretario General de FLACSO*, FLACSO: San José.

Rojas Aravena, F. y L. G. Solís (coord..) (2006) *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José de Costa Rica: Editorial Juricentro/OBREAL/FLACSO

Romero, C. A. (2006) *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas, Ediciones B.

Sanahuja, J. A. (2010a) "La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos, M. y J. A. Sanahuja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB.

Sanahuja, J.A. (2010b) "Estrategias regionalistas e un mundo en cambio: América Latina y la integración regional", en del Arena, Celestino y Jose Antonio Sanahuja (coords), *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina.

Schifter, Michael (2007) "Hugo Chávez. Un desafío para la Política Exterior de los Estados Unidos", *Informe Especial del Diálogo Interamericano*, Washington D.C., marzo 2007

Segrelles Serrano, J. A. (2006) "Los recientes procesos de integración regional de América del Sur: ALCA, ALBA y CSN", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, No. 14, julio 2006.

Sennes, R. y P. Pedroti (2008) "Entre la geopolítica y la geoeconomía: la energía en las relaciones latinoamericanas", en Lagos, R. (compilador) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, EDHASA.

Serbin, A. (2002) "Globalización, integración regional y sociedad civil", en Oliva, Carlos y Andrés Serbin (comps.) *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Araquara, CRIES, pp. 19-86.

Serbin, Andrés (2003) "El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana", en Ahumada, Consuela y Arturo Cancino (eds.) *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, pp. 15-54.

Serbin, Andrés (2003b) "Desafíos y obstáculos políticos al ALCA", en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 186, julio-agosto 2003, pp. 86-100.

Serbin, Andrés (2007) "Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?", en Mesa, Manuela (coord..) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*, Madrid, Fundación Cultura de Paz y Editorial Icaria, pp. 183-207

Serbin, Andrés (2008) "El gran ausente: ciudadanía e integración regional", en Altmann, J. y F. Rojas Aravena (eds.) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI.

Serbin, Andrés (2008b) "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Mesa, Manuela (coord..) *Escenarios de crisis: Fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Madrid: Fundación Cultura de Paz y Editorial Icaria, pp. 141-157.

Serbin, A. (2010a) OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 14.

Serbin, . (2010b) "Obama y América Latina: a más de un año", en *Pensamiento Propio*, No. 31, enero-julio 2010, Buenos Aires.

Serbin, A. (2010c) "De despertares y anarquías: avatares de la concertación regional", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México), vol. 10, No. 3, (2010d) "Los desafíos del multilateralismo en América Latina", en Martínez, Laneydi; Haroldo Ramazzini y Mariana Vásquez (comps.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe No. 8*, Buenos Aires: CRIES-CEHSEU-CEGRE-UNESP, pp. 7-38.

Serbin, A. (2010d) "La Administración Obama y la agenda hemisférica", en Mesa, Manuela (coord.) *Balace de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*, Madrid: Fundación Cultura de la Paz y Editorial Icaria, pp. 227-252.

Serbin, Andrés (2010e) *OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 14, p. 37.

Serbin, Andrés (2010f) "Venezuela: el escenario regional como (un deseo de un) único escenario", en Tussie, D. y Trucco, P. (eds.) *Nación y Región en América del Sur*, Buenos Aires, Teseo-LATn-FLACSO, pp. 447-542.

Serbin, Andrés (2010g) "Obama y América Latina y el Caribe: a más de un año después", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 31, enero-julio.

Serbin, A. (2010h) "¿Un boom del multilateralismo latinoamericano? Factores condicionantes y rasgos distintivos", en Martínez, L.; Ramazzini, H. y M. Vásquez (eds.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: CRIES.

Serbin, A. (2011) *Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Vivares, E. (2010) "The changing regional governance of financing development: the Southern Bank", paper presentado en el seminario *El Regionalismo en América del Sur: ¿globalizando desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?*, Buenos Aires, FLACSO, 29 de junio.

Whitehead, Laurence (2009) "Navigating in a fog: Metanarratives in the Americas today", en Cooper, A. y J. Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokio, United Nations University pp 27-49.





## Relación de autores



**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 Magre'* (coautor junto a Luciano Zaccara, 2009). Tiene un blog sobre historia, política y sociedad en Oriente Próximo: [proximooriente.blogspot.com](http://proximooriente.blogspot.com)

**Carmen Magallón Portolés.** Directora de la Fundación Seminario de Investigación para la paz (Fundación SIP), del Centro Pignatelli de Zaragoza, vicepresidenta de la Asociación Española de Investigación para la paz (AIPAZ) y fundadora del *Seminario Interdisciplinar de Estudios de la Mujer* (SIEM) de la Universidad de Zaragoza. Doctora en Físicas y Diploma de Estudios Avanzados en Filosofía, es catedrática de Física y Química de Instituto, ha sido asesora técnica de formación del profesorado y profesora asociada en la Universidad de Zaragoza. Sus temas de investigación son: la historia de las mujeres en la ciencia, el análisis epistemológico del quehacer científico; y las relaciones entre género, ciencia y cultura de paz.

Entre sus publicaciones: *Pioneras españolas en las ciencias*, Madrid, CSIC, 1998 y 2004; *Mujeres en pie de paz*, Madrid, Siglo XXI, 2006; "Paz, violencia y conflictos", en A. García Inda y C. Marcuello Servós (eds.) *Conceptos para pensar el siglo XXI*, Madrid, Los libros de la catarata, 2008, 319-342; "La Resolución 1325: mujeres en conflictos armados", en E. Molina y Nava San Miguel (coords.) *Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*, Madrid, UAM, Cuadernos Solidarios, nº 3, vol. I, 2009, 249-260; "Petra Kelly: pacifismo antinuclear y política con corazón", en Francisco Fdez. Buey y Enric Prat (coords.) *Filosofía de la paz*, Barcelona, Icaria, 2010, 265-282; "La amenaza de la proliferación nuclear", *Janus. Anuário de relações exteriores*, Universidade Autónoma de Lisboa, 2010, 80-81.

**Jean-Paul Marthoz.** Profesor de periodismo internacional en la Universidad de Lovaina-la-Nueva (Belgica), columnista de política exterior en el diario *Le Soir* (Bruselas), asesor del Comité de Protección de Periodistas (CPJ, Nueva York), del Instituto Panos Paris y de la división Europa/Asia central de Human Rights Watch. Es autor y co-autor de varios de libros sobre el periodismo internacional, los derechos humanos y la política internacional, entre los más recientes está: *Couvrir les migrations*, Editions De Boeck Université y *L'éthique de la dissidence*, Espace de Libertés.

**Federico Mayor Zaragoza** ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-82), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, y en 2008 ha sido nombrado Presidente del Consejo

Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS). Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Sus obras ensayísticas más recientes son: *La fuerza de la palabra* (2005), *Un diálogo ibérico: en el marco europeo y mundial* (2006), *Alzaré mi voz*, (2007), *Voz de vida. Voz debida* (2007), *La gestión del agua más allá de los países* (2008), *Tiempo de acción* (2008) y *En pie de paz* (2008).

**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 diversos 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.

**Manuela Mesa Peinado.** Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido la directora del CIP (2003-2007) y de la revista *Papeles cuestiones internacionales* y de la edición española de la revista “Alternativas Sur”. Miembro del panel de expertos del Global Peace Index. Es especialista en conflictos internacionales y educación para el desarrollo y la paz e interviene en conferencias y seminarios sobre el tema. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, entre las últimas destacan: “The role of NGO and civil society in Peace and Reconciliation Proceses” en *Mapping Conflict Management: from prevention to reconciliation*. Marshall Cavendish, 2007; “La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes”, en *Pensamiento Iberoamericano* nº 2. Fundación Carolina. Madrid, 2008. “Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la construcción de la paz: de las palabras a la acción” en Manuela Mesa (coord.). *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2008-2009. *1325 mujeres tejiendo la paz*, Icaria/Fundación Cultura de Paz.

**Alberto Piris.** General del Ejército español en la reserva. Ha sido analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) desde 1984 hasta diciembre de 2006. Comenzó la carrera militar en 1954, especializándose en misiles antiaéreos. De 1981 a 1984 ejerció como agregado Militar, Naval, Aéreo y de Defensa a las embajadas de España en Bruselas, La Haya y Luxemburgo. Participó en las negociaciones preliminares para el ingreso de España en la Alianza Atlántica. Ascendió a General de Brigada en 1988. En 1989 pasó a la situación de reserva activa a petición propia para dedicarse, entre otras cosas, a los estudios de investigación sobre la paz. En 2001 recibió el Memorial Joan XXIII por la Paz. Es colaborador asiduo en la prensa nacional desde 1977 sobre materias relacionadas con asuntos internacionales, seguridad y defensa. Es autor de numerosas publicaciones en libros y revistas, entre las que destacamos: "Los dilemas de la participación española en Afganistán", Anuario CEIPAZ 2008-2009, "Apuntes para una guerra asimétrica", Anuario CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2007-2008, "La creciente militarización de la política: ejércitos guerreros y ejércitos de socorro", en *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006*, "El vuelco más radical de la política exterior española", en *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*. Colaborador de CEIPAZ en la sección Tribuna Abierta y columnista del periódico digital *La República*.

**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). Es Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) del mismo país; Presidente Emérito del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) del cual ha sido fundador, y miembro 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* y en la actualidad está preparando un volumen colectivo bajo el título *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, que será publicado próximamente por la Editorial Icaria de Barcelona.

**Xulio Rios.** Director del Observatorio de la Política China ([www.politica-china.org](http://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](http://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.



