# Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global

*Anuario 2014-2015*

*Manuela Mesa (coord.)*

Federico Mayor Zaragoza ■ Francisco Rodriguez Ortiz ■ José Antonio Sanahuja ■ Alberto Piris ■ Javier Morales ■ Laurance Thieux ■ Rosa Meneses ■ Isaías Barreñada ■ Xulio Ríos ■ Andrés Serbin ■ Manuela Mesa

Fundación Cultura de Paz

**Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global.** *Anuario 2014-2015*

Manuela Mesa (coord.)

# Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global

*Anuario 2014-2015*

Fundación Cultura de Paz

ceipaz

Libro Amigo de los Bosques
GREENPEACE

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.

Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global.
Anuario CEIPAZ 2014-2015

Federico Mayor Zaragoza, Francisco Rodriguez Ortiz,
José Antonio Sanahuja, Alberto Piris, Javier Morales, Laurance Thieux,
Rosa Meneses, Isaías Barreñada, Xulio Ríos, Andrés Serbin,
Manuela Mesa

© Federico Mayor Zaragoza, Francisco Rodriguez Ortiz, José Antonio Sanahuja, Alberto Piris, Javier Morales, Laurance Thieux, Rosa Meneses, Isaías Barreñada, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Manuela Mesa

De esta edición:
© CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco
Pabellón C
Calle Einstein, 13. Bajo
28049 Madrid
Tel. 91497.37.01
info@ceipaz.org
http:// ceipaz.blogspot.com

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
Primera edición: Diciembre 2014
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-25510-14

Esta publicación ha contado con el apoyo de la Secretaría General de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco

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

Para más información: www.ceipaz.org

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

Mas información en: www.fund-culturadepaz.org

## *Sumario*

Introducción: Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global
*Manuela Mesa* ..... *9*

**Tendencias internacionales**

Por fin, paz en la Tierra
*Federico Mayor Zaragoza* ..... *15*

Crisis financiera y económica: un cuestionamiento de la cohesión social y perspectivas de futuro
*Francisco Rodriguez Ortiz* ..... *31*

De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015
*José Antonio Sanahuja* ..... *49*

Los *drones:* apuntes sobre una nueva arma de la panoplia bélica mundial
*Alberto Piris* ..... *85*

**Perspectivas regionales**

Rusia y Europa entre la confrontación y la cooperación: el rearme ante el conflicto en Ucrania: escenarios de futuro
*Javier Morales* ..... *99*

Sociedad civil, movilización colectiva y cambios políticos en el Norte de África
*Laurance Thieux* ..... *113*

Egipto y Siria: involución y callejones sin salidas
*Rosa Meneses* ..... *139*

La hora de la verdad: la comunidad internacional ante el conflicto israelo-palestino
*Isaías Barreñada* ..... *151*

La disyuntiva asiática: ¿Estados Unidos o China?
*Xulio Ríos* ..... *167*

Las relaciones transatlánticas y el nuevo regionalismo latinoamericano en un entorno global en transformación
*Andrés Serbin* ..... *183*

Por un futuro de paz en Colombia: incorporando las propuestas de las mujeres
*Manuela Mesa* ..... *219*

Relación de autores y autoras ..... *245*

# Introducción:
# Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global

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

Como en años anteriores, este Anuario refleja las dinámicas, las fracturas y los procesos de cambio del sistema internacional, así como las agendas comprometidas con la paz, la justicia y la libertad . El escenario de 2014 y 2015, en el que se centra esta edición, refleja un preocupante contexto de tensión que responde tanto a fracturas y conflictos locales, como a las tensiones geopolíticas de un mundo que se percibe y se construye como multipolar, pero que es al mismo tiempo más interdependiente y globalizado, con nuevas constelaciones de poder y procesos profundos de desplazamiento de la riqueza, y demandas crecientes de gobernanza a escala global.

Como examinan distintos capítulos de este Anuario, en 2014 se han agudizado algunos focos de tensión internacional y han aparecido otros nuevos. En un buen número de situaciones, como la guerra de Siria y su extensión iraquí, o la guerra de Ucrania, se cruzan crisis y conflictos internos con apuestas geopolíticas de actores externos. Uno de los casos más significativos ha sido el de Ucrania y el conflicto en la cuenca del Donetsk. En poco más de un año, en un proceso que era difícil de prever, en noviembre de 2013 se inician las protestas ciudadanas en la plaza de Maidan contra la crisis económica y la corrupción de los gobernantes y ante la interrupción de las negociaciones con la Unión Europea. Y en pocos meses la situación ha llevado a una guerra cuyo primer resultado ha sido la anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa y posteriormente los intentos de secesión del Donetsk, con el involucramiento directo aunque no reconocido de Rusia. Esta situación, como explica Javier Morales, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Europea, ha abierto una crisis profunda entre Occidente y Rusia, que altera profundamente los precarios equilibrios geopolíticos en Europa y pone en cuestión la política de la Unión Europea y de sus Estados miembros en el Este. En buena medida, el mapa de Europa Oriental ya ha quedado alterado drásticamente con la anexión de Crimea y la progresiva consolidación de un territorio independiente *de facto* al este de Ucrania, mostrando que hay actores en la región que pretenden revisar las fronteras surgidas del desmantelamiento de la Unión Soviética. En este capítulo del anuario el profesor Morales analiza los orígenes del conflicto, el papel que han jugado los distintos actores en la región: Rusia, la Unión Europea y Estados Unidos, así como las principales dificultades que existen para alcanzar una solución negociada.

*Se han agudizado algunos focos de tensión internacional y han aparecido otros nuevos, en los que se cruzan crisis y conflictos internos con apuestas geopolíticas de actores externos*

Por su parte, en Siria la guerra continúa, se internacionaliza y se agravan su costes humanos. Ha pasado de ser un conflicto que estalló entre una confederación de facciones rebeldes suníes contra el régimen del presidente Bashar Asad a una guerra cada vez más compleja, en el que terrorismo yihadista ocupa un lugar central. Como explica la periodista Rosa Meneses, especializada en la región, la caótica situación siria, cada vez más con las características de un conflicto interno prolongado, favoreció la intervención de grupos ligados a Al Qaeda en el escenario mismo de los enfrentamientos. La aparición del Estado Islámico y su pretensión de establecer un califato en Oriente Próximo supone la extensión y regionalización de los enfrentamientos armados desde Siria a Irak y Líbano, dando lugar a un conflicto regional de imprevisibles consecuencias, con cientos de miles de muertos, desplazados internos y refugiados. Esta situación también ha influido en Egipto, en el que la lucha contra el terrorismo, que forma parte de la agenda occidental, ha permitido al mariscal Abdel al Sisi, refrendar el papel tradicional de Egipto como aliado estratégico de Estados Unidos, y consolidar así su poder. Al mismo

tiempo ha afianzado su política represiva contra los Hermanos Musulmanes, implementando unas políticas de seguridad que tratan de eliminar cualquier disidencia. En Egipto asistimos a una involución y a una nueva militarización de la política, en el que desde más de 41.000 personas han sido encarceladas desde que Al-Sisi fue proclamado Presidente.

La lucha contra el Estado Islámico ha favorecido la utilización de nuevos instrumentos de guerra, su desarrollo y experimentación, como ha sido el caso de la utilización de los *drones* o aviones no tripulados. Como explica el General de Artillería en la Reserva Alberto Piris en su contribución a esta edición del Anuario, estos aparatos, como otras tecnologías, no son inherentemente dañinas, pero quienes las diseñan y utilizan son los responsables de  que puedan ser empleadas para tareas beneficiosas, como combatir plagas o cuidar del medio ambiente, o tan repulsivas como la práctica de asesinatos selectivos. La apuesta por estas armas como instrumento contra el terrorismo plantea serios problemas de legalidad internacional: por un lado, los automatismos propios de un avión no tripulado ponen en cuestión, de por sí, la observancia y respeto debido a los derechos y garantías de los ordenamientos jurídicos aplicables en los conflictos armados. Por otro lado, hacen posible una estrategia de guerra basada en asesinatos selectivos y ejecuciones extrajudiciales de dudosa legalidad, que a su vez causan un gran número de víctimas civiles. Además, los *drones* no sólo tienen uso directo militar sino que tiene también funciones de vigilancia policial, y por lo tanto el uso por parte de los gobiernos como herramienta de control de la población no sólo puede atentar contra la privacidad y libertad personal, sino que puede poner en riesgo los propios fundamentos democráticos de una sociedad. Todo esto plantea nuevas preocupaciones y es un motivo de alarma para las organizaciones de la sociedad civil.

El aumento de la represión y el estrechamiento de los espacios de actuación de la sociedad civil es una realidad en una serie de países del Norte de África y de Oriente Medio. Las esperanzas de democratización se están frustrando y en muchos casos las organizaciones de la sociedad civil han tenido crecientes dificultades para desarrollar libremente sus actividades y actuar de forma autónoma. Las restricciones legales y políticas han supuesto el fracaso de la reforma política y ha puesto de manifiesto  los límites de la acción de la sociedad civil y de su impacto en los procesos de cambio político. En su capítulo para este anuario, la investigadora Laurence Thieux analiza el papel que ha jugado la sociedad civil en Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez, en las fases previas a las “revoluciones” y en el proceso de transición democrática, y examina los factores que han limitado su impacto.

En Palestina han transcurrido más de dos décadas desde los Acuerdos de Oslo de 1993 y la esperanzas de alcanzar una paz con justicia parecen haberse esfumado, como plantea Isaías Barreñada, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. El ataque a Gaza por parte de Israel en julio de 2014, en la operación denominada "Margen Protector", ha sido devastador, con un recuento de 2.180 personas muertas, la mayor parte civiles, de los cuales 516 eran menores. Este uso desproporcionado de la fuerza por parte de Israel no solucionó nada y empeoró claramente la situación. El fracaso del Proceso de Oslo pone en evidencia la necesidad de cambiar el enfoque que ha prevalecido durante los últimos veinte años para la resolución del conflicto, y éste pasa por exigir a Israel que detenga sus prácticas ilegales e impedir el uso de la fuerza contra civiles. Se debería contemplar la posibilidad de imponer a Israel un solución conforme al derecho internacional, aplicando el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas para acabar con la ocupación y posibilitar el establecimiento de un estado soberano y viable en Cisjordania y Gaza. Mientras tanto, Israel se sigue beneficiando de un trato de privilegio que se ha traducido en poder de veto e impunidad, que perpetúa el conflicto y convierte la región en un foco de tensión sin una salida viable para negociar la paz.

*Israel se sigue beneficiando de un trato de privilegio que se ha traducido en poder de veto e impunidad, que perpetúa el conflicto y convierte la región en un foco de tensión sin una salida viable para negociar la paz*

Por otra parte, la región de Asia-Pacífico también es escenario de focos de tensión emergente y de disputas geopolíticas de hondo calado, en particular las dinámicas de confrontación entre Estados Unidos y China, que aumentan a pesar de que estos dos países están cada vez más vinculados por lazos económicos que los hacen interdependientes. Como explica el director del IGADI, Xulio Ríos, China se ha convertido en la primera economía de la región. El constante incremento del gasto militar de China, las tensiones marítimo-territoriales y la defensa más enérgica de sus intereses, en una dinámica a la que también responden Taiwán o Japón, que está revisando su política de defensa, pueden suponer una amenaza a la estabilidad de la zona. China reclama un orden de seguridad regional que reduzca y aleje las posibilidades de influencia de Estados Unidos. Las relaciones entre los dos países va a marcar el futuro de la seguridad en Asia.

En cuanto a América Latina, se observa también un desplazamiento progresivo de sus vínculos externos desde el Atlántico hacia el Pacífico. La emergencia de China y el creciente atractivo de la denominada "Cuenca del Pacífico" es parte de estas nuevas dinámicas geopolíticas. Y por otra parte, han surgido nuevas iniciativas, principalmente desde el Sur, que contribuyen a modificar el mapa político de la región. Andrés Serbin, presidente de CRIES, analiza el rol que puede jugar América Latina en las nuevas formas de regionalismo que se están construyendo, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la "Alianza del Pacífico", y cómo éstos son expresión del proceso de búsqueda de nuevas formas de inserción

internacional de esa región. La agenda regional responde a los retos y desafíos que imponen los cambios globales y sus repercusiones hemisféricas y regionales. Y aunque América Latina se configura como una zona de paz y libre de armas nucleares, todavía enfrenta, en el caso de Colombia, uno de los conflictos más largos de América Latina. Ese foco de tensión, enquistado, muy complejo y con implicaciones extrarregionales, se encuentra ante un momento esperanzador, desde que el gobierno y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron un acuerdo en octubre de 2012 que han permitido iniciar las conversaciones de paz. Aunque el proceso es frágil y no está exento de dificultades, a finales de 2014 se habían producido avances importantes en algunos de los puntos de la agenda sobre los que ya ha habido acuerdos: la tierra, la participación política y las drogas ilícitas. La participación de la sociedad civil será esencial para garantizar una paz sostenible y duradera y en este artículo para el anuario, elaborado por la directora del CEIPAZ, Manuela Mesa, se señala la importancia de incorporar la voz y las propuestas de las mujeres conforme a lo establecido en las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad y en particular la Resolución 1325 sobre mujeres y conflictos armados. En este capítulo se analizan también algunas experiencias de organizaciones de mujeres que definen posibles líneas de trabajo en el futuro proceso de rehabilitación y reconstrucción posbélica en ese país.

La paz en Colombia abrirá la oportunidad para lograr una democracia genuina con justicia social. Y como explica Federico Mayor Zaragoza, Presidente de la Fundación Cultura de Paz, por primera vez en la historia el ser humano se encuentra en condiciones de inventar nuevas fórmulas de convivencia. Hoy más que nunca, el porvenir de cada ser humano está estrechamente relacionado con el de todos sus semejantes. Corresponde ahora a la comunidad científica, académica, e intelectual contribuir a definir y dotar de sentido a un concepto renovado de la ciudadanía.

Sin embargo esta construcción de ciudadanía está en riesgo por la crisis financiera y económica, que amenaza a la democracia y provoca la polarización social. Es una crisis de un modelo de crecimiento centrado en unas finanzas desreguladas. Como explica Francisco Rodríguez, profesor de Economía de la Universidad de Deusto, esta crisis estructural expresa el agotamiento de un régimen de acumulación insostenible, en el que los gobernantes han socavado las bases de la relación salarial fordista y se ha incrementado de manera alarmante la desigualdad, que amenaza la cohesión social. Las elecciones al Parlamento Europeo han evidenciado la desafección ciudadana y una fuerte crítica las instituciones europeas, que han favorecido unas políticas económicas basadas en trasladar ingentes fondos públicos a los acreedores privados. Y esto se ha hecho, limitando el campo de expresión democrática de los Estados, imponien-

do unas medidas que han estado al margen del control parlamentario. Esta situación requiere una reactivación de la democracia en el plano local, nacional, regional, y global, y el establecimiento de medidas de regulación que ponga límites al capital y permita restablecer el contrato social. Para ello será necesario avanzar hacia un multilateralismo democrático, con unas Naciones Unidas fuertes capaces de impulsar una agenda de gobernanza global.

Pese a la crisis de legitimidad, representatividad y eficacia que afronta el sistema multilateral, entre 2014 y 2015 deberán renovarse las agendas y compromisos globales en materia de desarrollo y medio ambiente. Uno de los temas centrales de los próximos año serán la renovación de los objetivos globales de desarrollo, una vez termine en 2015 el ciclo de los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" adoptados por Naciones Unidas en 2000. A su vez, en 2015 habrá de alcanzarse un acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones y lucha contra el cambio climático que sustituya al Protocolo de Kioto. Esa "agenda post-2015" ha dado origen a una vasta "conversación global" para la definición en Naciones Unidas de los nuevos "Objetivos de Desarrollo Sostenible" (ODS). El capítulo de José Antonio Sanahuja, profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, examina críticamente el proceso de definición de esa agenda y las propuestas de ODS que ha de discutir la Asamblea General de Naciones Unidas a lo largo de 2015. Los ODS se han elaborado en un amplio marco de participación, consulta y formación de consensos y visiones compartidas, en un proceso deliberativo que les otorgan un alto grado de legitimidad, pero también presentan debilidades derivadas de la amplitud de las demandas y necesidades que se incluyen, su carácter no vinculante, y la falta de concreción y de exigencias en cuanto a los medios concretos para que sean realizables. Por ello, como plantea el autor, la Asamblea General tiene el desafío de lograr una propuesta que mantenga la ambición y la universalidad de la agenda, basada en las normas internacionales sobre derechos humanos, y al tiempo defina metas más concretas y mensurables, que permita el seguimiento efectivo del progreso y la comparación internacional. Se trataría, sobre todo, de pasar de las palabras a la acción.

*Será necesario avanzar hacia un multilateralismo democrático, con unas Naciones Unidas fuertes capaces de impulsar una agenda de gobernanza global*

Como en ediciones anteriores, el Anuario CEIPAZ es el fruto del esfuerzo colectivo y la colaboración entusiasta de una red de investigadores y analistas que tienen en esta publicación un lugar de encuentro y de comunicación con sus lectores. Desde el CEIPAZ y la Fundación Cultura de Paz, no cabe sino expresar el profundo agradecimiento a unos y otros, sin los que esta publicación, y sus aspiraciones de generar conocimiento para la acción, no serían posibles.

# Por fin,
# paz en la Tierra

*Federico Mayor Zaragoza*

*Presidente de la Fundación Cultura de Paz*

*"El tiempo del silencio,*
*de la imposición y del miedo ha concluido"*

**Por primera vez en la historia, la inflexión de la fuerza a la palabra es posible**

Desde el origen de los tiempos, los seres humanos han vivido territorial e intelectualmente en espacios muy limitados, en los que nacían, vivían y morían. Eran seres invisibles, anónimos, atemorizados, que no podían expresarse más allá de su entorno inmediato, y que, por otra parte, desconocían en buena medida las características y proporciones de lo que sucedía en el mundo… Eran espectadores impasibles. Sin embargo, eran los "ojos del Universo", los únicos seres vivos capaces de pensar, de tener conciencia refleja, de saber, de imaginar, de crear. Fugaces, pero dota-

dos de unas cualidades distintivas extraordinarias que debían aplicar en ámbitos muy restringidos. De vez en cuando, un gran destello filosófico, artístico, para después volver a ser inaparentes, súbditos. Toda la historia durante siglos y siglos se ha reducido a acontecimientos que han tenido lugar en tiempo y espacio desconocidos. Lo que aconteció en muchos lugares de la Tierra se ha deducido después, fruto de estudios retrospectivos, al conocerla en su conjunto.

Lo cierto es que hasta hace muy pocas décadas, en la transición de la vida rural a urbana se habían producido cambios sustanciales sociales, sanitarios, económicos, políticos, pero el poder seguía estando en manos de muy pocos hombres que dominaban al resto de hombres y al conjunto de las mujeres. Todo se resolvía por la fuerza. "Si vis pacem, para bellum", era el adagio que se aplicaba inexorablemente. A mediados del siglo pasado, a pesar de haberse producido considerables progresos, la inmensa mayoría de los habitantes de la Tierra no habían podido adquirir la categoría de ciudadanos plenos, de ciudadanos del mundo "liberados del miedo", como se proclama en el *Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos* adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1948: "Estos derechos humanos son para liberar a la humanidad del miedo"…

*La igualdad de género es un objetivo fundamental para los cambios radicales que la igual dignidad de todos los seres humanos exige*

Pero, acto seguido, silencio de los silenciados, silencio de los silenciosos. Unos porque no podían hablar, porque se hallaban amordazados por la ignorancia o por un sistema de libertades nulas. Otros porque, pudiendo expresarse, no osaban hacerlo. "La voz que pudo ser remedio y por miedo no fue nada". De pronto, hace dos décadas, la voz. De pronto, la palabra. Se trata de una inflexión histórica: todos los seres humanos pueden, progresivamente, manifestar sus puntos de vista gracias a la moderna tecnología de la comunicación y de la información. En la era digital, tan reciente, tan consolidada ya, no sólo conocemos en tiempo real "la vida en la Tierra", sino que podemos transmitir nuestros pensamientos y emociones, podemos participar…

Piedra angular de la nueva era son las mujeres, subordinadas durante siglos por el poder masculino y que, cuando por razones dinásticas, normalmente aparecían en los escenarios del poder, actuaban, lógicamente, de forma mimética. Ahora, en cambio, la igualdad de género es un objetivo fundamental para los cambios radicales que la igual dignidad de todos los seres humanos exige. ¡La igual dignidad! Este es el fundamento de todos los derechos humanos, esta es la base de la construcción de la nueva convivencia. Sea cual sea la edad, el color de piel, la religión, la ideología, el sexo… *todos iguales en dignidad.*

Por primera vez, por tanto, es posible la gran transición de una cultura de imposición, dominio, violencia y guerra a una cultura de encuentro, conversación, conciliación, alianza y paz (Naciones

Unidas, 1999). No es admisible que mueran de hambre diariamente más de 30.000 personas, la mayor parte de ellas niños y niñas de uno a cinco años, al tiempo que se invierten en armas y gastos militares 3.000 millones de dólares. No es admisible que, según un informe reciente de OXFAM (2014), 85 personas posean una riqueza mayor que la mitad de la humanidad, un equivalente a 3.300 millones de seres humanos.

La cultura de paz y no violencia es una exigencia apremiante para el diseño del porvenir, para que tantos imposibles hoy se hagan realidad mañana. "Ningún desafío al que tenemos que hacer frente se sitúa más allá de la capacidad creadora que es inherente de la especie humana". Esta es nuestra esperanza. Cada ser humano es único y capaz de crear. La frase de Kennedy, pronunciada pocos meses antes de que fuera asesinado, es para mí una especie de "ritornello" para superar la debacle ética actual, la crisis sistémica que estamos atravesando, la deriva de una economía neoliberal que todo lo basa, exclusivamente, en el dinero, hasta el punto de que en Europa, en el año 2003, se acordó una Unión monetaria sin Unión política y económica previas. ¡Qué disparate! Por eso es preciso que ahora, cuando ya podemos expresarnos, cuando ya las mujeres participan progresiva y activamente en la toma de decisiones, cuando ya todos los seres humanos y no unos cuantos pueden manifestarse y actuar en virtud de sus propias reflexiones, sea el clamor popular, la voz del pueblo, de "Nosotros, los pueblos…" (Naciones Unidas, 1945) , el que haga posible el advenimiento del "nuevo comienzo" que con tanta lucidez preconiza la *Carta de la Tierra* (2000).

## Una movilización liderada por la comunidad científica, académica y artística

Sólo la participación ciudadana permitirá una democracia genuina. Porque, actualmente, en las urnas, en los comicios electorales se cuenta a los ciudadanos pero luego no son tenidos en cuenta, no cuentan de forma permanente, que en esto consiste la auténtica democracia. Ahora ya no será posible desoír el clamor popular. Ya no será posible mirar hacia otro lado, porque miles, millones de voces reclamarán atención hacia aquellas acciones y medidas que consideren más apropiadas.

Por fin, el poder ciudadano va a sustituir el ya mencionado "Si vis pacem, para bellum" por el referente que marcará la nueva era: "Si vis pacem, para *verbum*". La gran transición será de la fuerza a la palabra, de la imposición a la conversación. Actualmente, en nuestro propio país estamos presenciando una total supeditación del poder Legislativo al Ejecutivo, debido a la mayoría parlamentaria absoluta

de que dispone el gobierno. Y así se aprueban leyes, incluso en temas esenciales como la educación y la seguridad, sin tener en cuenta a todos los ciudadanos que se hallan representados por otros partidos políticos o, sencillamente, no se hallan representados en el Parlamento.

No se escucha a los pueblos, no se escuchan sus deseos y propuestas. La democracia se convierte en una herramienta a favor de los que mandan. Es lamentable que, recientemente, se hayan adoptado medidas, normas y hasta leyes, fruto de mayorías parlamentarias absolutas, que afectan directamente el buen ejercicio de los derechos humanos. En este campo, se sitúa también el haber suprimido el ejercicio de la justicia universal, cuando ahora ya los pueblos –véase la "primavera árabe", tan eficiente como descarrilada en algunos casos– son capaces de alzar la voz. Voz tantos años aguardada que demuestra el amanecer del poder ciudadano.

La subordinación de los políticos a los mercados ha llegado al punto de tener la desfachatez de designar sin comicios a los gobiernos de Italia y de Grecia, cuna de la democracia, porque los valores bursátiles han marginado a los valores éticos y el multilateralismo democrático ha sido sustituido por grupos plutocráticos de siete, ocho o 20 países prósperos. ¿Cómo se puede pretender que unos cuantos países impongan sus designios a más de 190 países que hoy figuran en las Naciones Unidas?

*La democracia se convierte en una herramienta a favor de los que mandan*

Jeffrey Sachs, en un interesante artículo sobre la comprensión y superación de la plutocracia en América, pone de manifiesto que, los norteamericanos más ricos están trabajando "para los más ricos de los ricos. No hay precedentes de tiempos mejores para el 1% más acaudalado" (Sachs, 2014). Habla a continuación de los "mega-lobbies" de gigantes del petróleo, la defensa, los seguros médicos y la industria farmacéutica. En las últimas elecciones parciales, los multimillonarios y sus empresas contribuyeron a recaudar un total de más de 3.600 millones de dólares para las distintas candidaturas. La plutocracia se difunde como una epidemia hasta que la democracia decae y se desvanece. La historia muestra muchas veces que no se atenta contra las democracias desde fuera sino desde dentro.

Hasta ahora no era posible expresar disentimiento más que a través de concentraciones presenciales que, con frecuencia, implicaban el uso de la violencia. Ahora, con el ciberespacio, el poder ciudadano podrá influir decisivamente en la política, en la definición de objetivos, en la adopción de medidas (Mayor, 2011a). Podrá canalizar alternativas y cambios de paradigma. Gradualmente, a veces imperceptiblemente, se derribarán muros, se abrirán puertas, se construirán puentes, se anudarán lazos de amistad para una convivencia que ya no estará enmarcada en inalterables e intransitables confines si no que dará lugar, en el ámbito

ético, político, social y cultural, a transformaciones de hondo calado. Paulatinamente, una multiplicidad de factores producirá un "cambio de actitud" personal, de ciudadanos libres convencidos de que hay que hallar nuevos caminos y disponer de nuevas brújulas (Mayor, 2012a).

## Desde hace un siglo, tres oportunidades de paz desechadas

En las tres ocasiones, ha sido el Partido Republicano de los Estados Unidos el que, por ambiciones hegemónicas, ha impedido que las iniciativas de paz llegaran a buen puerto. La primera ocasión, como he subrayado varias veces, fue a principios del año 1919. El Presidente Wilson había llegado desde Nueva York a Brest, horrorizado por aquella terrible guerra de extenuación, llevando un mensaje de paz al mundo: la "Convención para la Paz Permanente" permitiría que los conflictos se resolvieran a través de una Sociedad o Liga de Naciones, que tendría su sede en Ginebra. Simultáneamente se crearía la Corte Internacional de Justicia Permanente. La reacción de su propio país no se hizo esperar: el Presidente no se había elegido para que fuera campeón de paz sino para que fuera campeón de guerra. Y la prohibición llegó hasta tal punto que los Estados Unidos –¡inmensa contradicción que tenemos que tener en cuenta desde un punto de vista histórico!– no formaron parte de la Sociedad de Naciones que el propio Presidente norteamericano había creado. Lo que sucedió ya es conocido. Alemania se rearmó, el nazismo y el fascismo adquirieron maneras dictatoriales y en el año 1939 estalló la Segunda Guerra Mundial.

Fue una confrontación terrible, con holocausto, genocidio, con un desprecio total a las pautas básicas humanitarias que alivian las facetas más horrendas de los conflictos bélicos. A Alemania e Italia se les unió el Imperio del Sol Naciente que, culminando el insólito y ambicioso "Plan Tanaka", atacó a la Armada de los Estados Unidos en Pearl Harbour en el mes de diciembre de 1941. En 1944, cuando ya se vislumbraba el fin de la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Roosevelt hizo un gran diseño para la paz mundial: la ayuda a los vencidos, con el Plan Marshall; la regulación monetaria con el FMI; financiación para la reconstrucción y el desarrollo por el Banco Mundial y la creación de las agencias internacionales que, por su especialidad, podían ser muy eficaces para las Naciones Unidas: la alimentación (FAO); la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO); la salud (OMS); el trabajo (OIT); el fomento del desarrollo (PNUD); protección a la infancia (Fondo UNICEF)...

Tanto en la redacción de la Carta de las Naciones Unidas como en la Constitución de la UNESCO, su rama intelectual, intervienen pensadores de una gran clarividencia ética y política. La Carta de las

Naciones Unidas se inicia diciendo que "Nosotros, los pueblos... hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra". En esta frase se condensan las soluciones que hoy reclama el mundo en su conjunto, porque podrían afrontar eficazmente los gravísimos desafíos presentes. En efecto, son los pueblos los que toman en sus manos las riendas del destino común. Y lo hacen comprometidos con las generaciones venideras, con esta responsabilidad que hoy constituye una de las más graves carencias de la acción política internacional. Y van a construir la paz, porque para evitar la guerra intentarán, a través de las Naciones Unidas, la resolución pacífica de los conflictos; la utilización de la diplomacia, del encuentro, de la conciliación, entre otras tareas.

Pronto no fueron "los pueblos" sino los Estados únicamente los que constituyeron la Asamblea General; pronto los países vencedores encabezados por Estados Unidos sustituyeron el voto por el veto y la cooperación internacional –el verbo "compartir" era la palabra clave para un nuevo futuro– por la explotación. Otra gran ocasión frustrada, porque la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), ponía de manifiesto los referentes luminosos para guiar adecuadamente a la humanidad en su conjunto hacia una nueva era en que se hiciera realidad la raíz y cimiento de los mismos: la igual dignidad de todos los seres humanos.

*Si se hubiera desarrollado el Sistema de Naciones Unidas guiado por los principios democráticos, los muros se hubieran derribado y se hubieran construido puentes de entendimiento y amistad entre todos los países de la Tierra*

Así, como ya se ha mencionado al principio, el Preámbulo de la Declaración señala que los derechos humanos son "para liberar a la humanidad del miedo". Con la carrera armamentística entre las superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, el miedo no decreció sino que se incrementó, y los gastos militares y la producción de artificios bélicos cada vez más potentes ocuparon aquellos años en los que, si se hubiera desarrollado el Sistema de las Naciones Unidas guiado por los principios democráticos que establece la Constitución de la UNESCO, los muros se hubieran derribado y se hubieran construido puentes de entendimiento y amistad entre todos los países de la Tierra.

La tercera oportunidad, malograda también por el Partido Republicano de Estados Unidos, con el Reino Unido como acólito, se produce precisamente al final de la Guerra Fría. En 1989, cuando todo clamaba paz, cuando la Unión Soviética se había transformado, por el arte de Mikhail S. Gorbachev, en una Comunidad de Estados Independientes que iniciaban su larga marcha hacia las libertades públicas; cuando el *apartheid* racial se había superado gracias a la magia extraordinaria de un prisionero que abandonó su cautiverio con los brazos abiertos y que en lugar de gritar venganza, gritó y consiguió la reconciliación y el perdón; cuando se alcanzaba la paz en Mozambique y en El Salvador y se reiniciaba el Proceso de Paz en Guatemala, entre otros acontecimientos. En un momento en que

todo clamaba paz, el Presidente Reagan y la Primer Ministro Margaret Thatcher ponen en marcha el sistema neoliberal globalizador, en el cual los principios democráticos se sustituyen por las leyes del mercado y las Naciones Unidas por grupos plutocráticos.

En pocos años, se produce una auténtica debacle ética y económica. Los mercados se hacen dueños de la situación y acosan y marginan al poder político. El resultado es la desigualdad, la miseria, el armamentismo, el deterioro del medio ambiente, miles de muertos diariamente de hambre que son considerados "efectos colaterales" de un sistema que hace más pobres a los pobres y más ricos a los ricos. En cifras de balance, debemos reiterarlo con firmeza y con propósito de enmienda, cada día miles de millones de dólares en armas y gastos militares al tiempo que mueren de hambre miles y miles de personas.

Y las desigualdades se acrecientan debido a la incorporación de los partidos de centro-izquierda al esquema neoliberal liderado por el gran capital.

## Transiciones impensables hace unos años y posibles en la actualidad

Ahora será el poder ciudadano el que, en pocos años, impulse la transición desde una economía de especulación, deslocalización productiva y de guerra a una economía de desarrollo global sostenible y humano, basada en el conocimiento, y que tenga en cuenta los cambios que en las características propias del trabajo y del empleo han producido la mecanización, robotización y, en general, la tecnología digital.

Transición de una cultura de imposición, violencia y guerra a una cultura de conciliación, comprensión, alianza y paz. La *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* que se aprobó en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1999, es el nuevo cauce por el que, sin duda, discurrirá la humanidad en el "nuevo comienzo". Transición de súbditos a ciudadanos, apareciendo el mundo nuevo que resultaría de los cuatro "Contratos" que propuse, al final del desempeño de la Dirección General de la UNESCO en el año 2000: un nuevo contrato social; un nuevo contrato natural; un nuevo contrato cultural; y un nuevo contrato ético (Mayor, 2000).

En la transición de súbditos a ciudadanos es indispensable la capacidad de diálogo que significa escuchar y expresar libremente las propias opiniones. Y un diálogo intercultural, interreligioso pero,

también, y quizás sobre todo, "intrarreligioso", porque cuando Huntington advirtió de la posibilidad del "choque" entre el islam y el cristianismo, lo hizo de manera interesada, dijo lo que querían que dijera y complacía los oídos de los magnates de los Estados Unidos y de sus presidentes republicanos. Hoy está claro que lo más apremiante es dirimir los conflictos que existen entre las diferentes facciones religiosas, especialmente en el islam: los sunitas, los chiitas, los salafitas, entre otros.

Hasta ahora, los grandes líderes del neoliberalismo han considerado que las actividades para alcanzar sus ambiciones geoestratégicas y económicas a cualquier precio (hasta la dolosa infracción de todas las pautas establecidas para invadir Iraq en el año 2003) quedaban impunes, porque la inmensa mayoría de los ciudadanos permanecía silenciosa.

Y, además, se distrae, se intenta utiliza la inmensa fuerza mediática para uniformizar, para que muchas personas compensen la desafección política mediante la pertenencia obsesiva y abusiva a clubes e instituciones deportivas. Pero todo eso durará poco tiempo. La corrupción, el desarraigo ético que caracteriza a tantos profesionales de la política que se convierten en palmeros, en aplaudidores en lugar de parlamentarios dispuestos a reforzar, a mejorar la representación y participación política, les irán desacreditando y será la voz de la gente la que prevalezca.

*Si no hay evolución, habrá revolución. Si no hay acuerdo, habrá ruptura*

Repasemos la historia. Revisemos lo que ha sucedido para que se repita lo que debe repetirse y que nunca más acontezca lo que nunca debió haber tenido lugar. Tengamos presente todos los días, para nuestro comportamiento cotidiano, el ayer que es imprescindible para decidir acertadamente los caminos del mañana. "La calidad de un pintor, dijo Pablo Picasso, depende de la cantidad de pasado que lleve consigo". Pasado consciente. Pasado cierto para contribuir a dar a las alas de la juventud la fuerza que les faculte para el alto vuelo.

## Derribando muros, construyendo puentes

Derribando muros con la fuerza de la transparencia, de la claridad conceptual, de la facultad creadora, de la serenidad, de la ponderación, de la aplicación permanente de los "principios democráticos" de la justicia, libertad, igualdad y solidaridad para el establecimiento progresivo de un nuevo marco de acción con la constante participación ciudadana. Que nadie se engañe: no van a seguir indignados, oprimidos, silenciosos. Si no hay evolución, habrá revolución. Si no hay acuerdo, habrá ruptura. Y esto es lo que hay que evitar a toda costa. Este porvenir luminoso en que todos los seres humanos y no solo unos cuantos puedan vivir dignamente, requiere que, esta vez sí, sean "los pueblos" los que decidan su propio futuro.

Para derribar muros y construir puentes es imprescindible el establecimiento de mecanismos muy rápidos y consistentes para que la justicia, especialmente en algunos casos, sea rápida y eficiente. Y que se pongan en práctica las grandes prioridades sociales a escala mundial: alimentación para todos; acceso al agua potable; servicios de salud de calidad; cuidado del medio ambiente; educación para todos a lo largo de toda la vida. El resultado es la paz. "La paz es un comportamiento", se declaró en Yamassoukro en 1989, cuando se puso en marcha el gran programa transversal de la UNESCO sobre Cultura de Paz y no Violencia. No hay paz sin justicia. No hay paz sin desarrollo humano. No hay paz sin igualdad. La paz es incompatible con la discriminación y la arbitrariedad.

Decía José Saramago que "lo peor de la paciencia es que puede ser infinita". Por tanto, paciencia sí, pero con límites bien señalados. Hay muchos imposibles hoy que pueden ser posibles mañana. Me gusta repetir la frase de unos escaladores que manifestaron "lo conseguimos porque no sabíamos que era imposible". Imaginación, audacia, conocimiento.

Análisis en profundidad, serenidad y firmeza para saber decir que "no" cuando, con la perentoriedad que lo han hecho recientemente los mercados, se induce a los políticos, con un acoso inaudito e inadmisible, a tomar decisiones que nunca deberían adoptar.

Sé por experiencia que decir "no" cuando señalan y obligan a recorrer senderos improcedentes, no sólo origina una enorme satisfacción y tranquilidad de conciencia sino que, en general, las amenazas se desvanecen y quedan al descubierto las intolerables razones de la coacción.

Como explica Ramonet en el periódico *La Jornada de México* (2014), el martes 28 de octubre ha sido una jornada histórica. Primero, porque no es frecuente que el Papa convoque en el Vaticano un Encuentro Mundial de Movimientos Populares; segundo, porque es menos frecuente aún que el Papa se dirija directamente a ellos, diciéndoles que quiere escuchar "la voz de los pobres porque los pobres no se conforman con padecer la injusticia sino que luchan contra ella" y, en un gran canto a la solidaridad, añade: "El Papa os quiere acompañar en esta lucha". Y ello se debe a que "los pobres ya no esperan de brazos cruzados soluciones que nunca llegan; ahora los pobres quieren ser protagonistas para encontrar ellos mismos una solución a sus problemas. "Espero que el viento de la protesta se convierta en vendaval de la esperanza. Todo esto ocurre cuando se saca al ser humano del centro del sistema, en el cual se halla ahora el dinero. Por eso hay que alzar la voz", ha repetido.

## La democracia es la solución[1]

En la década de los ochenta se aceptó sustituir los principios democráticos por las leyes mercantiles. Ahora, el poder se aleja de Occidente y las batallas que hay que ganar no son económicas sino, sobre todo, políticas. "Ni un día más de rodillas. Ni un día más acosados por los mercados. La política debe alzarse", escribía en 2011. Después de enumerar las medidas más urgentes en los distintos niveles, concluía diciendo que "una Declaración Universal de Democracia[2] sería especialmente oportuna" ya que sólo en este contexto es previsible el pleno ejercicio de los derechos humanos. La única solución es una democracia genuina a escala global y local. Y la democracia no se otorga ni se impone. No se construye desde arriba sino desde abajo, con la participación ciudadana.

*Democracia internacional*

*La democracia no se otorga ni se impone. No se construye desde arriba sino desde abajo, con la participación ciudadana*

Es necesario, con apremio, restablecer un multilateralismo democrático, terminando de una vez con los infructuosos y discrecionales "grupos oligárquicos" impuestos por el neoliberalismo globalizador. Con unas Naciones Unidas fuertes y dotadas de la integridad moral y formal que se requiere, la invasión de Irak, como he apuntado antes, no hubiera tenido lugar; la "primavera árabe" se hubiera encarrilado de la manera apropiada; el desarme nuclear sería ya, seguramente, una realidad y se habría terminado la impunidad que a escala supranacional tienen actualmente las mafias traficantes de armas, drogas y personas; la Organización Mundial del Comercio no se hallaría fuera de su ámbito y las ayudas para el desarrollo sostenible y humano se hubieran incrementado, las prioridades mundiales (alimentación, agua potable, servicios de salud, y educación) se hubieran, sin duda, puesto en práctica sucesivamente. La atención al medio ambiente, urgente responsabilidad intergeneracional, no sería motivo de alarma y acción impostergable como sucede actualmente.

Objetivos perentorios para completar, encauzar o recomponer, desde un nuevo Sistema de las Naciones Unidas (Mayor, 2012b), la presente situación y tendencias: favorecer el excelente curso de emancipación que se está produciendo en América Latina; en la Unión Europea (Richardson, 2010), sería preciso adoptar Tratados de unión política y económica que completarían la actual unión monetaria; difundir y poner en práctica en toda Europa la excelente Carta

1 Ver artículo anuario CEIPAZ 2013-2014 de Mayor (2013).
2 Declaración Universal de la Democracia http://www.fund-culturadepaz.org/democracia_esp.php

de Derechos Fundamentales de Europa (2000) e "inventar" la nueva Europa ratificándola como gran potencia creadora, solidaria y torre de vigía (Mayor, 2011b); contribuir a la "transparencia" de China y a su rápido progreso hacia un sistema de libertades públicas [una adecuada evolución de China –en los aspectos éticos, sociales, estructurales, medioambientales– es esencial para la nueva era (Ríos, 2014)]; en África, promover la consolidación del panafricanismo para que este importantísimo continente pueda, por fin, ocupar en el concierto internacional el prominente lugar que le corresponde; prestar especial atención a la India, fantástico país, ejemplo de democracia en circunstancias muy complejas; coordinar las acciones en caso de catástrofes naturales o provocadas; evitar, mediante "injerencia de interposición", la violación masiva de Derechos Humanos en casos como Camboya y Ruanda, o cuando la inexistencia de representantes del pueblo y de interlocutores a escala internacional hace necesaria la presencia de los cascos azules, como en Somalia, por ejemplo...

Es muy preocupante, a escala mundial, el rearme de Japón y China, fomentado, como sucede habitualmente, por los grandes productores de armamento. Y –vuelvo a insistir en ello, porque es una pieza esencial de la construcción de un porvenir distinto– es apremiante la refundación de unas Naciones Unidas dotadas de los medios de toda índole necesarios para arbitrar los grandes procesos que están en juego, o que lo estarán en breve plazo.

Referido al medio ambiente, lo primero que debe hacerse es limitar el inmenso poder de las grandes empresas "energéticas". Las energías renovables deben fomentarse, estudiándose en profundidad. En cuestiones potencialmente irreversibles, sería totalmente irresponsable seguir, como hasta ahora, mirando hacia otro lado.

*A escala nacional*, favorecer que países como España, de gran diversidad cultural, adopten sistemas que hagan plenamente compatibles sus diferencias de todo orden con un unánime respeto a los "principios democráticos", que proporcionan la necesaria cohesión del conjunto, como sucede en los sistemas federales o confederales.

La democracia es evolutiva y debe reconocer en cada momento histórico las características tanto conceptuales como "físicas" (entorno ecológico, por ejemplo), a las que no sólo debe adaptarse sino anticiparse. Hoy está claro que es necesario un nuevo concepto de trabajo y de tiempo y espacio laborales. Y un nuevo mapa energético mundial...

Entre las propuestas que he formulado a escala global, regional y nacional (Mayor, 2013) destaca impedir la evasión fiscal; supresión inmediata de los paraísos fiscales; tasas sobre las transacciones

informáticas; estricta regulación de las "máquinas instruidas" de las bolsas y relocalización industrial.

Y, sobre todo, el fomento, a todos los niveles, de una *democracia genuina.* La *Declaración Universal de la Democracia* tiene capítulos dedicados a democracia social, democracia política, democracia económica, democracia cultural e internacional. Es especialmente importante destacar el artículo undécimo en el que se subordinan todas las dimensiones y aspectos de la democracia económica a la justicia social. Se dice que el orden de los factores no altera el producto. Esto no es cierto en el caso de los aspectos sociales y económicos. La Comisión ECOSOC, de las Naciones Unidas, se ha detenido siempre en lo económico y muy pocas veces se han abordado los aspectos sociales. A los 50 años de existencia de las Naciones Unidas, en 1995, nunca se había celebrado una reunión sobre desarrollo social. Se organizó en Copenhague, en aquel momento, y se concluyó la reunión con ocho grandes "compromisos". Pero el neoliberalismo impidió que los aspectos sociales prevalecieran.

*El desarrollo humano y sostenible es el mejor camino hacia la convivencia pacífica*

Otros aspectos muy importantes de la democracia son la justicia universal, la ciudadanía mundial, la conciencia permanente del destino común. Es muy urgente que se establezcan, para su estricto cumplimiento a escala planetaria, las leyes que permitan el comportamiento adecuado a los diferentes niveles, con el fin de que las grandes exigencias de una vida digna para todos los seres humanos sean una pronta realidad. "¿Quién sino todos?" escribió el gran poeta catalán Miquel Martí i Pol. Tenemos que ser todos. El tiempo de las disparidades, de las desigualdades lacerantes ha concluido porque, en el antropoceno, pueden alcanzarse puntos de no retorno que serían igualmente negativos para todos, con independencia del lugar de origen y el "estatus" social. Todos considerando la democracia como conducta cotidiana, como norma y pauta de vida. Como antes mencionaba, la democracia no se otorga ni se impone.

Hace unos años, en *Un mundo nuevo* escribía: "¿Cómo conciliar la adecuada conservación de la biosfera y el desarrollo de la socio-esfera? ¿Quién nos transmitirá la sabiduría ecológica? ¿Quién nos indicará los caminos de otro desarrollo más equilibrado y más solidario?". El desarrollo sostenible y humano es, está claro, el mejor camino hacia la convivencia pacífica (Mayor, 2000).

### "El otro mundo posible": tener presente el futuro

Por primera vez en la historia, el ser humano se encuentra en condiciones de inventar nuevas fórmulas de convivencia si quiere sobrevivir como especie. Esta modificación global de las condiciones de

vida ofrece nuevas posibilidades y, al mismo tiempo, obliga a afrontar dificultades hasta ahora desconocidas. Los problemas que afectan en la actualidad a una parte de la humanidad amenazan con transformar en breve plazo a todo el planeta. Con el desarrollo científico, pero también con su aplicación a la destrucción masiva, hoy más que nunca, el porvenir de cada ser humano, cuales quiera sean su raza o su religión, está estrechamente relacionado al de todos sus semejantes.

La ignorancia y la pobreza extrema; el fanatismo racial, religioso o ideológico; la intolerancia y el desdén hacia el prójimo; la desigualdad y la injusticia son fuente de violencia. Son estas las situaciones humanas que conducen a la marginación, la indiferencia, el rencor y la animadversión. Para atajar los conflictos en sus inicios, es menester identificar estas raíces profundas y actuar a tiempo. La anticipación y la prevención que de ella puede resultar, constituye la victoria máxima, la que está a la altura de las facultades distintivas de la especie humana.

La revolución de la informática ha dado lugar a una nueva relación entre trabajo, capital y tecnología. "¿Cómo se regulará el mercado laboral –se pregunta Diego Beas (2014)– en una era de procesos productivos automatizados?". La disfunción provocada por Google en el mundo de la información y la publicidad; por Apple en la telefonía móvil y la música; por Amazon en los libros y la distribución de productos, siempre requiriendo muy pocos empleados si se compara con grandes empresas "tradicionales", debe analizarse con gran atención y, aunque sean muchos los "hábitos" que deban transformarse radicalmente, es preciso favorecer el uso ponderado de las tecnologías que son ya pilar indispensable de "la nueva era".

Con los asesoramientos oportunos, "los pueblos" harán respetar, a través de una participación activa y constante, las raíces y tronco de la democracia "llamando a las cosas por su nombre", siendo ciudadanos y no súbditos. A este respecto, hay que llamar la atención sobre una "competitividad" alcanzada por mano de obra altamente cualificada y extremadamente barata en lugar de por el talento, por las patentes, por el fomento del I+D+i. En el nuevo contexto, serán el conocimiento y la creatividad humana los que permitirán, en un marco laboral y productivo muy distinto, proporcionar los grandes trazos de una vida digna de ser vivida.

Sí, inventar el porvenir porque está por hacer. Hoy contamos con algo tan importante como es la experiencia, que debe ser solidaria, proporcional al extraordinario incremento de la longevidad. Es un tesoro inexplorado que ahora, también, por fin, puede contribuir a cambios radicales a todas las escalas. Ya no nos dirán "esto es imposible", "esto no tiene remedio". Ahora ya todos seremos conscientes

de que tenemos que aprender a mirar, observar y reflexionar de otra manera. Y sacar partido de la experiencia y solidaridad acumulada a lo largo de tantas vidas.

Edgar Morin (1999) ha escrito sobre este proceso que hoy, gracias a la participación ciudadana, puede acelerarse. En cuanto hay semillas, en cuanto hay surcos para plantarlas aún a contraviento, aparecen los catalizadores que pueden esclarecer tantos horizontes hoy sombríos.

En *"Humanismo: inventar el futuro"* (Mayor, 2014a), destaco mi confianza en que la humanidad, con conciencia global, con igualdad de género y capacidad de expresarse, tomará en sus manos las riendas de su destino y eliminará la gobernanza que ha sustituido los valores universales por los intereses económicos. El siglo XXI será la era de la rebelión en el ciberespacio, preámbulo de liberad y de la igual dignidad de todos.

Sí, inventar el por-venir porque está por-hacer. Es preciso actuar en virtud de las propias reflexiones. Gorbachev, uno de los hombres más poderosos de la tierra en un momento determinado, supo actuar según su conciencia. Hoy, 25 años después de la caída del Muro de Berlín, proclama el poder de la sociedad civil y la importancia permanente de la libertad de expresión y de prensa, y la influencia indiscutible del internet, del ciberespacio. Las generaciones venideras necesitan ejemplos como los de un nonagenario –Stephan Hessel – y un octogenario –Mikhail S. Gorbachev– que han movilizado a la juventud hacia los rumbos del mañana.

*El futuro es lo único que importa. Es urgente activar la cooperación para abordar los desafíos globales*

He aquí algunos párrafos especialmente relevantes del discurso del Presidente Mikhail Gorbachev en Berlín el 9 de noviembre de 2014, con motivo del 25 Aniversario de la caída del Muro:

> "Los acontecimientos de los últimos meses son la consecuencia de políticas miopes, de tratar de imponer los criterios de una parte ignorando los de las otras. En lugar de devenir el líder del cambio en un mundo global, Europa se ha convertido en arena de disputas políticas, de competición de esferas de influencia y de conflicto militar. Si esto continúa, Europa podría ser gradualmente irrelevante a escala internacional.
>
> Reunirse, escucharse los unos a los otros. Es precisa una gran voluntad política para actuar de este modo y elaborar conjuntamente las prioridades de acción. Diálogo, diálogo, para, juntos, asegurar el futuro. El futuro es lo único que importa. Es urgente activar la cooperación para abordar los desafíos globales: extremismo, pobreza, desigualdad, medio ambiente, emigración,… Los retos globales, tan distintos como son, tienen todos un esencial aspecto común: ¡ninguno de ellos tiene solución militar!"

Corresponde ahora a la comunidad científica, académica, intelectual, en suma, contribuir a movilizar y dar sentido a tantos súbditos que, progresivamente, se convertirán en ciudadanos plenos. Si Europa no reacciona, la "cultura de la democracia" llegará del sur.

Los líderes políticos de hoy siguen sin darse cuenta de que el pueblo ya ha dejado de ser audiencia silenciosa, obediente y temerosa. Ahora ya puede expresarse. Lo que hay que hacer es cambiar de brújula, para no sorprenderse cada vez que fenómenos como el de "Podemos" resaltan la monotonía que ha prevalecido en el pasado: el futuro no es el que se esperaba.

Cada ser humano único capaz de pensar, de crear: esta es la esperanza, el eje y fundamento del futuro que soñamos. Por esta razón es tan importante la filosofía. Y es tan importante la longevidad que permitirá, bien utilizada, disponer –como ya he indicado- de un cúmulo de experiencias disponibles para los más jóvenes.

¡Sembrar! Es indispensable plantar, cada día, semillas que proporcionen ubérrimas cosechas para los habitantes del mañana. Es tiempo de acción. De compromiso personal. Decía José Luis Sampedro, y así concluyo: "Este ocaso es el momento de la acción entre todos porque otro mundo no sólo es posible, es seguro".

## Referencias bibliográficas


Beas, Diego (2014), "El mundo en la segunda era de las máquinas", en *Política Exterior*, septiembre-octubre, Madrid.

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, junio 1945.
http://www.ehu.es/ceinik/tratados/1TRATADOSSOBREORGANIZACIONESINTERNACIONALES/11SociedaddeNacionesyNacionesUnidas/OI112ESP.pdf

Carta de la Tierra, Amsterdam, 2000.
http://www.earthcharterinaction.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf

Carta de los Derechos Fundamentales de Europa, 18.12.2000
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, diciembre 1948 http://www.un.org/es/documents/udhr/

Declaración de Yamassoukro sobre la paz en la mente de los hombres, Yamusukro, Côte d'Ivoire, 1 de julio de 1989
http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/yamusukro1.htm

Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, Asamblea General de las Naciones Unidas, septiembre 1999.
http://fund-culturadepaz.org/spa/04/cent04Decla.htm

Declaración Universal de la Democracia. Disponible en:
http://www.fund-culturadepaz.org/democracia_esp.php

Mayor, F. (1994), *Memorie de l'avenir*. Parid: UNESCO.

Mayor, F. (1997), *Terral*. Ed. Litoral.

Mayor, F. (2000), *Un Mundo Nuevo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg,. Versión en inglés: *The World Ahead*, UNESCO, 2000.

Mayor, F. (2011a), "Traspasar los límites de lo posible", en *Reacciona*. Madrid: Aguilar Madrid.

Mayor, F. (2011b) "Europa frente a la quiebra de la ética global", *El País*, 15 de diciembre.

Mayor, F. (2012a), "Ha llegado el momento de actuar", en Artal, Rosa María (coord.), *Actúa*. Barcelona: Debate.

Mayor, F. (2012b), "La urgencia del multilateralismo democrático", en *El País*, el 17 de marzo.
Mayor, F. (2013), "Fortalecer la democracia a escala personal y colectiva" en Mesa (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*. Anuario CEIPAZ 2013-2014. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Mayor, F. (2014a), *Humanisme: inventer l'avenir*. Springer Science+Business Media Dordrecht and UNESCO Institute for Lifelong Learning.

Mayor, F. (2014b), "Propuestas" . Disponible en:
http://fund-culturadepaz.org/doc/PropuestasFMZ.pdf

Morin, Edgar (1999), *Los siete saberes*, UNESCO. Disponble en:
http://www.rsu.uninter.edu.mx/doc/EdagarMorin.pdf

Navarro, Vicenç (2014), La mayor (y más silenciada) causa del crecimiento de las desigualdades" "Other News", 27 de marzo. Disponible en:
http://www.other-news.info/noticias/2014/03/la-mayor-y-mas-silenciada-causa-del-crecimiento-de-las-desigualdades/

Oxfam (2014), *Iguales: Acabemos con la desigualdad extrema*.
Disponible: http://www.oxfam.org/es/informes/iguales-acabemos-con-la-desigualdad-extrema.

Ramonet, Ignacio (2014), "Impresiones de una jornada histórica", en *La Jornada de México,* 31 de octubre. Disponible en:
http://www.other-news.info/noticias/2014/10/impresiones-de-una-jornada-historica/

Richardson, Kaith, en "Dreaming the impossible dream – A truly democratic European Union", en "Europe's World", Summer 2010.

Ríos, Xulio (2014), "La disyuntiva asiática: ¿Estados Unidos o China?, en Anuario de CEIPAZ 2014-2015". Madrid: 2014.

Sachs, Jeffrey (2014) "Understanding and Overcoming America's Plutocracy", en *Huffington Post*, 6 de noviembre.
http://jeffsachs.org/2014/11/understanding-and-overcoming-americas-plutocracy/

# Crisis financiera y económica: cuestionamiento de la cohesión social y perspectivas de futuro

*Francisco Rodríguez Ortiz*

*Profesor de Economía-Universidad de Deusto*

"*Vuestro nivel de vida es incompatible con nuestro nivel de codicia*"
EL ROTO

## Introducción: relectura fraudulenta e ideologizada de la crisis

Desde finales de los ochenta, los países europeos se hallan en fase de "crecimiento blando" con tendencia al estancamiento-retroceso de los salarios reales y deterioro de las desigualdades sociales. La crisis financiera y económica, pese a hallarse su epicentro en Estados Unidos, ha resultado particularmente virulenta en la zona euro, y ha ahondado en estos rasgos negativos. Esta crisis no es coyuntural. Deriva de las tendencias subyacentes al nuevo régimen de acumulación en el que las finanzas imponen al capitalismo mundial sus formas y contenidos dominantes (Duménil y Levi, 2000: 67). Ello agudiza el carácter especulativo del capitalismo sujeto a crisis recurrentes. Las finanzas, creadoras de productos cada vez más sofisticados y de difícil compren-

sión, incluso para sus emisores, se autonomizan y ganan peso respecto de la economía real. Los bancos de inversión y los *hedge funds* han llevado su apalancamiento (ratio de activos sobre capital) a niveles desconocidos para incrementar su rentabilidad sobre recursos propios y satisfacer a los accionistas de referencia. Cuando estalló la crisis, el valor teórico de los productos financieros estructurados y derivados de crédito de diversa índole, presentados como instrumentos que mejoraban la relación rendimiento/riesgos, excedía en muchas veces el valor de los activos reales. Las instituciones financieras habían creado una pirámide de productos esotéricos alejados del activo de referencia. Al final, estos procesos unidos a las titulizaciones, lo que ha dado lugar a la creación de un "sistema bancario en la sombra" colocado fuera del balance de los bancos, ha sido un incentivo para la asunción de mayores riesgos y amenazaría la sostenibilidad de gran parte del sistema financiero de los países desarrollados. Paralelamente, esta lógica financiera impone nuevas restricciones salariales, laborales y sociales y evidencia la inviabilidad de un régimen de acumulación basado en una continua expansión del crédito para sostener un crecimiento de la demanda que ya no se apoya en una mejora de los salarios reales y de las condiciones sociales. La crisis y las políticas de ajuste europeas para salir de la misma profundizan en la polarización social y concentración de las rentas en beneficio del capital.

*La crisis y las políticas de ajuste europeas para salir de la misma profundizan en la polarización social y concentración de las rentas en beneficio del capital*

Por otra parte, la crisis del modelo de crecimiento centrado en el poder omnímodo de unas finanzas desreguladas ha revelado las debilidades del entramado comunitario. No solo la Unión Monetaria Europea (UME) no permite responder a una situación de crisis mayor sino que actúa como catalizador de la misma al carecer de la necesaria integración fiscal, de un prestamista de último recurso, estar encorsetadas las políticas presupuestarias etc. Una vez deriva la crisis financiera en crisis económica, iba a desestabilizar las finanzas públicas de los países europeos. La intensidad adquirida por la recesión ha inducido una gran reactividad de los poderes públicos entre 2008 y 2009. Atajar la Gran Recesión ha llevado a los gobiernos a dejar jugar los estabilizadores automáticos, impulsar planes de estímulo y socializar una parte significativa de la deuda privada, sobre todo la de las entidades bancarias.

El Estado procedió a un reciclaje del ahorro bajo la forma de gasto público para atenuar el alcance de la depresión. Se estableció, transitoriamente, un nuevo equilibrio entre el Estado y el Mercado (Stigliz, 2010: 230). En contra del relato actual de la crisis, el deterioro de los déficits públicos y de las ratios de endeudamiento, exceptuando el caso griego, no solo no ha sido el desencadenante de la crisis sino que proviene de las necesidades de regulación macroeconómica en la fase más contractiva del ciclo económico. La crisis no

se debe a una falta previa de disciplina fiscal para atender las necesidades de un Estado del bienestar "sobredimensionado". El fraude actual consiste en alterar el relato de lo acaecido para relativizar el papel desempeñado por las instituciones financieras y errores de las instituciones reguladoras. "Las flaquezas del sector privado han terminado creando un pasivo en el sector público que los ciudadanos europeos se ven ahora obligados a enjugar, soportando unos programas de austeridad que no contribuyen a mejorar la situación sino a empeorarla. En todos estos países, la crisis fiscal ha sido una *consecuencia* de la crisis financiera que ha acabado por recalar en sus costas, *no su causa*. Decir que se trata de su raíz causal es confundir deliberadamente, y por motivos políticos, la causa y el efecto" (Blyth, 2014: 155-156).

La crisis es reinterpretada como una crisis de la deuda pública que derivaría de un gasto público desbocado, base de los discursos ideológicos liberales para reducir a su mínima expresión el papel del Estado y las políticas sociales. El Presidente del Banco Central Europeo (BCE) no tenía reparos en evidenciar los objetivos perseguidos. Afirmaba, en una entrevista al *Wall Street Journal* de febrero de 2012, que "la Europa social está acabada". Nada novedoso debido a que la UME persigue desde su génesis el adelgazamiento del Estado del bienestar para responder, erróneamente, a los retos competitivos de la mundialización (Rodriguez Ortiz, 1997).

La crisis es reinterpretada para imponer una política "austeritaria" que supone el mayor cuestionamiento desde la posguerra de los pilares centrales del Estado de bienestar y la salida de la misma pasaría por imponer una fuerte devaluación salarial interna. Así, la capacidad de acción pública y el papel regulador del Estado son recortados según se va asentando una gobernanza económica que refuerza el poder de los mercados financieros. Un poder tanto más ascendente en la zona euro cuanto que carece, por decisión política, de un prestamista de último recurso, de una *verdadera* unión bancaria y descarta la comunitarización de la deuda. Precisamente, la Comisión Europea invoca dicho poder de mercado para justificar las políticas de austeridad extrema en la eurozona[1] y, cuando el poder político hace cesión de sus obligaciones de control y de regulación macroeconómica, los mercados financieros operan de forma desestabilizadora. Así, "la especulación parece actuar al prorrata de la amplitud del déficit público, aunque no tenga ninguna responsabilidad directa en la génesis de la crisis" (Boyer, 2011: 115).

[1] El Presidente del BCE apoyaba la iniciativa alemana de que Bruselas pudiese intervenir los presupuestos nacionales. Declaraba a "*Der Spiegel*"(29-10-2012): "Estoy totalmente a favor. Los gobiernos harían bien en considerarla seriamente…Creo firmemente que, para restaurar la confianza en la Eurozona, los países deben transferir parte de su soberanía al nivel europeo…Muchos gobiernos todavía deben darse cuenta de que perdieron su soberanía nacional hace mucho tiempo. Debido a que en el pasado han permitido que su deuda se acumule, ahora dependen de la *buena voluntad* de los mercados financieros".

El cuestionamiento de la legitimidad del Estado en tanto que actor en la sociedad tiene un importante componente ideológico y hunde sus raíces en las "revoluciones" conservadoras de los años ochenta (Ontiveros y Mauro, 2012). Reflejo de ello es que el ajuste fiscal privilegia un enfoque poco equilibrado que concede la primacía al recorte del gasto social con medidas que "no responden a un plan pensado y racional sino a impulsos movidos por un objetivo oculto de naturaleza ideológica: aprovechar la crisis financiera y sus efectos sobre el déficit público para reducir el Estado del bienestar" (Costas, 2012: 21).

En cuanto a los Estados periféricos, viven bajo un régimen de autonomía recortada y tutelada que cuestiona los principios democráticos. Europa ha dejado de ser un proceso de cesión voluntaria de competencias. Se impone un creciente intergubernamentalismo asimétrico en el que, por primera vez, un país ejerce en solitario la hegemonía e impone sus opciones de política económica a los demás[2]. Para Beck, Europa puede optar entre dos formas opuestas de integración y cooperación: "la participación igualitaria (reciprocidad) o la dependencia jerárquica (hegemonía)" (Beck 2012: 78).

*La recuperación va a ser lenta, irregular, inferior a la de otros ciclos y va a coexistir con un paro masivo y una fragmentación social ascendente*

La actual gobernanza europea más que "*germanización del proyecto europeo*" (Beck 2012) refleja una *europeización de la política conservadora alemana*. Se sintetiza en que los gobiernos y las clases dominantes usan la crisis para culminar unas reformas y ajustes socialmente regresivos iniciados en los ochenta. Producto de ello es que, en contra de Estados Unidos, donde la política macroeconómica actúa como un "*seguro colectivo de actividad*" (Fitoussi, 2005), que aspira a compatibilizar una recuperación más fuerte en el corto plazo con el logro de la estabilidad fiscal a más largo plazo, la política europea, presa de la quimera neoliberal de una "*restricción presupuestaria expansiva*", ha elevado la incertidumbre y agravado la crisis (Pissani-Ferry, 2011: 97). Los europeos se han equivocado en todo: diagnóstico, tiempos y terapias. Y, aunque Europa salga oficialmente de la recesión a partir del tercer trimestre de 2013, la recuperación va a ser lenta, irregular, inferior a la de otros ciclos y va a coexistir con un paro masivo y una fragmentación social ascendente.

## Creciente restricción salarial suplida por el endeudamiento privado y público

Esta crisis estructural expresa el agotamiento de un régimen de acumulación insostenible. Los gobernantes, *con independencia de sus supuestos anclajes ideológicos*, apelan desde los años ochenta a las

[2] Paradójicamente el proceso de integración europea había sido ideado para diluir las ansias de hegemonía de Alemania.

restricciones provenientes de la globalización y han socavado las bases de la relación salarial fordista. Paralelamente, los efectos negativos asociados a la creciente moderación salarial han sido contrarrestados mediante el endeudamiento generalizado de los agentes privados. Ello ha potenciado la financiarización de la economía y ha debilitado al Estado frente a los mercados financieros, lo que se visualiza con nitidez una vez estalla la llamada crisis de la deuda soberana. La acumulación de deuda privada, mucho más que la pública, muy encauzada antes del estallido de la crisis financiera, ha detentado un papel central en esta Gran Recesión (Blyth, 2014: 14). Como señala De Grauwe: "Desde 1999 hasta 2007, las familias de la eurozona aumentaron su grado de endeudamiento desde alrededor del 50% del PIB hasta el 70%. El crecimiento de la deuda bancaria en la eurozona fue aún más espectacular, y llegó a superar el 250% del PIB en 2007. Sorprendentemente, el único sector que no experimentó un aumento de su nivel de deuda durante ese periodo fue el sector público, que vio reducirse su deuda desde el 72% hasta el 68% del PIB. Irlanda y España, que hoy son dos de los países con los problemas más graves de deuda gubernamental, experimentaron las reducciones más drásticas en sus proporciones de deuda gubernamental antes de la crisis. También son estos los países con mayor acumulación de deuda privada" (Grauwe, 2011).

Así, ruptura respecto de la situación prevalente hasta mediados de los ochenta, en que las ratios deuda total/PIB (sector público y privado) tendían a ser estables, estas se empiezan a deteriorar a partir de dicha fecha. Como subraya Larrouturou (2012: 32), las economías desarrolladas han vivido un periodo prolongado de prosperidad al haber asumido un "compromiso fordista". Al garantizar unas reglas colectivas una progresión regular de los salarios y de los impuestos, así como un reparto equitativo entre asalariados y accionistas, no necesitaban deuda, ni privada ni pública, para crecer regularmente. Pero la cruzada neoliberal, a la que se sumaron los gobernantes "socialdemócratas", desembocó en un estancamiento-retroceso de los salarios reales que dejaron de recoger los beneficios provenientes de las mejoras de la productividad. Así, pese a aumentar la tasa de la población asalariada, disminuyó la parte de los salarios en el valor añadido, situación que se agrava con la crisis y medidas de devaluación salarial interna.

Los beneficios de las grandes empresas, plusvalías financieras y retribuciones exorbitantes de algunos colectivos han aumentado a un ritmo muy superior a la media de los salarios durante los años de bonanza. Luego, tras la crisis, el paro masivo, precariedad y trabajo a tiempo parcial han recortado aún más la evolución de los salarios. Se ha producido una redistribución inversa: desde las rentas colocadas en la base hacia aquellas que se hallan en la cúspide. Esta estrategia de contención *permanente* de los salarios es equivocada:

permite ganancias de competitividad a corto plazo pero sesga contra el cambio técnico, la innovación de procesos y de organización (Boyer, 1986: 52) así como productividad total de los factores, variable central para medir la sostenibilidad del crecimiento.

Además, paralelo a la regresión salarial, ha sido una contrarrevolución fiscal que aligeraba la presión sobre las rentas superiores y las del capital, abriéndose también el abanico de las desgravaciones y deducciones para las empresas. Resulta oportuno recordar que el aumento de la deuda en Europa, moderado antes de la crisis financiera, no ha provenido de una subida del gasto público, cuyo peso relativo en el PIB ha mermado desde la segunda mitad de los años noventa, sino de una evolución insatisfactoria de los ingresos. Este giro dado a la política tributaria, que limitaba su equidad y la suficiencia del sistema, llevó a los gobiernos de los países desarrollados a acudir al endeudamiento para cubrir gastos. Un hecho destacado por Borrell (Borrell y Misse 2012: 41): "Es cierto que en los últimos 10-15 años las democracias occidentales han sustituido la exigencia fiscal por el endeudamiento". La crisis de las deudas públicas en la eurozona resulta de la crisis financiera que la precedió y de "unos mecanismos de degradación de los presupuestos públicos inducidos por treinta años de bajadas de impuestos y de competencia fiscal" (Coriat y Coutrot et al 2012:11-12). De ahí el poder ascendente de unos mercados financieros erigidos en la principal fuente de financiación de los Estados, tanto más cuanto que los de la eurozona han optado por despolitizar la política monetaria y supeditarse al poder de un banco central "independiente" al que se prohíbe ser prestamista de último recurso.

*Los beneficios de las grandes empresas, plusvalías financieras y retribuciones exorbitantes de algunos colectivos han aumentado a un ritmo muy superior a la media de los salarios durante los años de bonanza*

Así, desde los ochenta, con mayor o menor intensidad según los países, la mejora del nivel de vida de franjas importantes de la población ya no se basaba tanto en un progreso de los salarios reales sino que provenía del acceso a una financiación barata y generosa que produjo un efecto riqueza ficticio, tanto más cuanto que tendían a apreciarse los activos adquiridos. Ello permitía, dinámica destructiva, acceder a nuevas fuentes de crédito. Las familias elevaron sus inversiones y consumo muy por encima de sus ingresos reales, dinámica de endeudamiento que afectó también a las empresas y entidades financieras (Artus, 2007).

Asimismo, la caída del muro de Berlín intensificó la ofensiva del capital contra las condiciones salariales y sociales en las economías desarrolladas. Luego, las economías emergentes van adquiriendo un peso creciente que altera las condiciones de la competencia a nivel internacional y endurece las presiones negativas sobre la mano de obra menos cualificada en las economías centrales. Incluso, su desindustrialización pronunciada hace que surjan dificultades para emplear la mano de obra más cualificada en ramas deslocalizadas.

Al pasar a ser economías de servicio, las ganancias de productividad son menores y generan menos empleo y salarios más bajos.

Las economías desarrolladas muestran una menor sensibilidad hacía el deterioro de las desigualdades sociales, terreno abonado, como analizara Galbraith, para las crisis de sobreproducción y rentabilidad. Fitoussi (2013: 106) señala que el crecimiento de las desigualdades no es casualidad. Es el "fruto envenenado de una concepción particular de la "virtud económica" que coloca en el corazón de las políticas públicas a la competencia fiscal y social". Por otra parte, el poder de las finanzas hace que los accionistas institucionales exigen una rentabilidad sobre recursos propios desconectada de la tasa de crecimiento efectiva. Van a llevar el apalancamiento financiero a unos niveles que resultarán destructivos cuando estalla la crisis financiera y exigen endurecer las restricciones salariales para maximizar la rentabilidad (Aglietta y Berrebi 2007: 131). El endeudamiento privado ha sido la contrapartida, *en un entorno de bajos tipos de interés y de apreciación de los activos*, a la institucionalización de una política salarial regresiva que ha agravado las desigualdades sociales en los países desarrollados. Una política que iba gestando la formación de una burbuja inmobiliaria/financiera que estallaría en cuanto la política monetaria pasase a ser menos permisiva (Cohen, 2013: 38). El carácter insostenible de este modelo de acumulación, que ya no descansaba de forma prioritaria en la modernización simultánea de la producción y de las instituciones sociales como bajo el reinado del modelo fordista, sólo podía desembocar en una crisis mayor, habida cuenta la naturaleza de los mecanismos creados para alcanzar los objetivos de rentabilidad financiera (Gaffard y Sarraceno, 2009: 76).

## Un cuestionamiento creciente del Estado del bienestar consustancial a la Unión Monetaria Europea

No solo los salarios han perdido peso en renta nacional, sin que ello elimine el paro masivo existente en Europa, sino que la crisis es utilizada como coartada para culminar el cuestionamiento del pacto social implícito entre Capital, Trabajo y Estado cuya proyección más elaborada se plasmó en Europa en el Estado del bienestar. La productividad del trabajo y la productividad total de los factores han tendido a decrecer, la natalidad ha bajado paralelamente a un envejecimiento de la población, el desempleo es masivo, el trabajo va asociado a la precariedad y al auge del tiempo parcial y está peor remunerado.

Las condiciones económicas, demográficas, laborales y sociales han variado sustancialmente y producirían la necesidad de un mayor volumen de gasto público/PIB cuestionando la viabilidad del Estado

de bienestar. De ahí derivaría el ineludible recorte de las pensiones públicas y el potencial atribuido a los fondos privados por capitalización. Además, la globalización es invocada como coartada. Como apuntara Sotelo, "el éxito que ha tenido el concepto de globalización tiene que ver con los altos contenidos ideológicos al servicio de una sola causa: justificar el desmontaje del Estado del bienestar y reducir al mínimo el Estado social" (Sotelo, 2010: 310). Competir con países en los que se ha impuesto un régimen de desregulación, de impuestos bajos y de baja protección social lleva a los Estados con economías sociales de mercado a recortar los componentes centrales del Estado del bienestar (Gray, 2000:115-116) para atenuar su *creciente desindustrialización*. Los sistemas de protección social pasan a ser tanto más frágiles en muchos países europeos cuanto que las sucesivas contrarreformas fiscales introducen incertidumbres sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo. La ofensiva desatada contra los gastos sociales es una expresión de la ofensiva larvada contra los impuestos y las políticas surgidas de la crisis dañan aun más los equilibrios económicos al persistir en toda Europa un paro masivo, problema acuciante en España y Grecia laboratorios predilectos para los experimentos de la troika. Asimismo, como subrayan Amendola y Gaffard (2012) en referencia a la instrumentación de la política presupuestaria:

*El éxito que ha tenido el concepto de globalización tiene que ver con los altos contenidos ideológicos al servicio del desmontaje del Estado del bienestar*

> "Puede ocurrir que los déficits públicos de hoy sean la contrapartida necesaria a los endeudamientos privados excesivos de ayer y que sean la condición para los excedentes de mañana. Se trata de revelar el encadenamiento de los desequilibrios más que abogar por un equilibrio sistemático que no tiene ninguna posibilidad de existir" (Amendola y Gaffard, 2012: 16)

Según los análisis liberales el paro provendría de las disfunciones en las instituciones del mercado de trabajo y sus explicaciones del mismo "van a resultar determinantes en la orientación de las propuestas europeas en términos de lucha contra el paro" (Bruyere y Issehane, 2013:106), pese a que empeoran el paro estructural. Así, en la actualidad, el nuevo mantra en Europa para reencontrarse con el crecimiento, tras "descubrir" la Comisión Europea y el Fondo Monetario que los multiplicadores de crecimiento estaban equivocados (infravalorados) y que su política de austeridad extrema solo generaba más recesión, pasa por intensificar las "reformas estructurales", fundamentalmente la desregulación del mercado de trabajo a cambio de flexibilizar el proceso de ajuste presupuestario. Esta lógica es llevada al extremo en la periferia europea inmersa en una política contraproducente a medio plazo de deflación salarial interna. Europa solo podría ser competitiva recortando los salarios, el acervo social e institucionalizando el empleo precario. Pero, como ocurre con las devaluaciones monetarias, las salariales solo surten efecto si son aplicadas por un número limitado de países.

Mayor es el número de países económicamente unidos que se decanta por dicha estrategia y más negativamente se verán afectadas la demanda y el crecimiento (Coriat y Coutros et al, 2012: 79) del conjunto. Para Keynes, que atiende al circuito económico global, una reducción de los salarios, que contribuye a rebajar los costes de producción e incide en la rentabilidad potencial, es susceptible no obstante de trabar el retorno al equilibrio en el mercado de trabajo si reduce el volumen de la demanda solvente, más aún si no se puede devaluar y persiste una situación de desendeudamiento y de restricción crediticia. Al final, el consumo se contrae e influye negativamente en la inversión de las empresas y en el empleo. Para que la rentabilidad potencial del capital sea real, han de ser creadas unas condiciones favorables tanto del lado de la oferta (expectativas de rentabilidad) como del de la demanda (Fremeaux, 1998).

Para los neoliberales, el llamado modelo social europeo (MSE), que tan buenos logros ha permitido alcanzar en lo económico y en lo humano, habría pasado a ser una rémora para la competitividad y el desarrollo económico de Europa. Los Estados miembros de la Unión habrían de acometer unas reformas tendentes a recortar la iniciativa pública mediante una contracción radical de los gastos públicos y sociales, un recorte de los impuestos progresivos, una desregulación de los mercados de trabajo, una privatización creciente y remercantilización de los servicios públicos, pensiones etc.

Resulta aberrante que, tras haber sido rescatados con cargo a los erarios públicos paneles enteros de los sistemas financieros en varios países, la inversión pública en educación, investigación y sanidad, que redunda en una mejora futura de la productividad, sea computada como gasto público en la definición de déficit. Las reformas habrían de conceder la prioridad a la necesaria reindustrialización, a un reparto primario de la renta más equitativo y al empleo, base del modelo social, establecer prioridades justas en el gasto social así como una distribución equitativa de sus fuentes de financiación. En contra de la lógica imperante, las autoridades surgidas de las elecciones al Parlamento Europeo deberían conceder la prioridad a la erradicación del paro masivo, renunciar sin contrapartidas salariales a las políticas presupuestarias restrictivas y habrían de promover impuestos de ámbito europeo (tasa sobre las transacciones financieras, propuesta que ha quedado descafeinada, medioambientales, impuestos sobre empresas transnacionales que eluden sus obligaciones tributarias etc.) para acometer un plan Marshall.

El cuestionamiento del MSE aprovecha la crisis de las deudas públicas y, paradójicamente, se agudiza cuando la intensidad adquirida por la crisis lo hace aún más necesario para contener la tendencia de las fuerzas del mercado a quebrar aún más la cohesión social. Además de ser reprobable en sí, el incremento de las desigualdades sociales

limita el dinamismo de la demanda interna, traba el proceso de desendeudamiento privado y proyecta a Europa hacia la deflación. Pero cabe destacar que esta crítica al MSE viene de lejos. La propia lógica de ajuste de la UME conllevaba un cuestionamiento de los niveles de protección social y una creciente desregulación de las relaciones laborales en la eurozona. La UME, al desaparecer la herramienta de ajuste cambiario, sólo resultaría favorable para el empleo si fuera pareja con una desindexación salarial radical, una elevada flexibilidad en los procesos de negociación colectiva, una rebaja de las cuotas patronales y de los niveles de protección social. De ahí que recuperar competitividad precio, a falta de especialización en los sectores más dinámicos, cuya competitividad se coloca fuera de precio, suponga privilegiar la estrategia de intensa devaluación salarial interna[3]. A ello se añade desde 2012 la constitucionalización de un tratado fiscal que impide que la política presupuestaria sea contracíclica. La fórmula de ajuste subyacente a la UME requiere más paro y una mayor precariedad laboral y social. Fue claramente expuesta a partir de 1996 por Otmar Issing, economista jefe del Bundesbank y, luego, miembro del Comité Ejecutivo del BCE.

*Las políticas del Parlamento Europeo deberían conceder la prioridad a la erradicación del paro masivo, renunciar a las políticas presupuestarias restrictivas y promover impuestos en el ámbito europeo*

> "La unión social en el debate social europeo significa especialmente una armonización de los estándares sociales, y, lo que es más, al nivel más alto posible. La unión social requiere un gran número de regulaciones más estrictas del mercado de trabajo. La unión monetaria requiere lo contrario: una flexibilidad considerablemente mayor en el mercado de trabajo" (Issing, 1996:40).

Enfoque compartido por Mundell, teórico de las áreas monetarias óptimas y gran inspirador del proyecto de integración monetaria europea. La UME resultaría incongruente con un nivel elevado de protección social, percibido como ineficiente, y con un empleo de calidad que mantuviera estándares elevados de retribución.

> "La UEM no eliminará el problema del desempleo en Europa, debido a unos excesivos impuestos, un mercado de trabajo regulado en exceso y una red de protección social que ha superado los límites de la eficiencia y de la capacidad fiscal. No obstante, la moneda única trabajará en la dirección de un menor desempleo. Sin la supuesta arma de la política de tipos de cambio, los gobiernos tendrán que hacer hincapié en el futuro en la reforma de las disposiciones microeconómicas que han protegido a los trabajadores, en parte a costa de los desempleados" (Mundell 1998: 15).

La crisis suscita unas respuestas radicales que resquebrajan los pilares del Estado de bienestar, estrategia presentada como defensiva

[3] En España, la reforma laboral, como recuerda el Banco de España, ha contribuido a moderar aún más los salarios. Según el INE, la fuerte caída del empleo y de los salarios han llevado las rentas salariales del 50,3% del PIB en 2008, mínimo histórico, al 44,2% en 2012. Mientras tanto, las rentas empresariales escalaban del 44,2% hasta el 46,1%. Una tendencia que no es específica a España.

para adecuarse a los retos competitivos de la mundialización. Habermas (2012: 23) alude a los fenómenos conjuntos de la globalización y autonomización de los mercados respecto de los Estados para explicar las nuevas tendencias de la acumulación del capital: creciente incertidumbre e inestabilidad económica, concentración de la renta, empobrecimiento de amplias capas de la sociedad y una pérdida de consistencia de los mecanismos de protección social para franjas crecientes de la población. Para Ramonet, las "sádicas" políticas de austeridad son mantenidas, pese a su estrepitoso fracaso, porque forman la columna vertebral de una estrategia destinada a desbaratar el Estado del bienestar, tanto más cuanto que la privatización y remercantilización de los servicios sociales constituye una fuente de enriquecimiento de los consorcios financieros (Ramonet, 2012a). Así, Martín Seco afirma que: "la Unión Europea y Monetaria es el proyecto más claro de insurrección del capital frente al Estado social" (Martin Seco, 2013: 43). Las políticas de oferta por las que se han decantado las autoridades europeas, *que impiden la reindustrialización*, entran en conflicto con las exigencias sociales y rompen el anterior contrato social, base de la ciudadanía moderna en Europa y elemento de cohesión de sus sociedades.

> "La tutela de los mercados, el endurecimiento de la coerción que se impone a los gobiernos nacionales, la reducción de sus pretensiones redistributivas, son otros tantos elementos que vienen a modificar el sistema equitativo de nuestras sociedades, por un retorno a los principios teóricos y por una desaparición progresiva del terreno democrático. La globalización no sólo incrementa en el sistema equitativo la parte correspondiente al mercado y reduce la de la democracia, sino que lo hace en nombre de la eficacia del mercado, de un orden superior al de la democracia. Eso es lo que se ha dado en llamar impotencia de la política" (Fitoussi, 2004: 91).

Angela Merkel acuñó en septiembre de 2011 el concepto esclarecedor de "*markt conforme demokratie*" definido, según Ramonet (2012b), de la siguiente manera: "La elaboración del presupuesto del Estado es una prerrogativa fundamental del Parlamento, pero hay que hallar vías para que ese requisito democrático esté en conformidad con el mercado". Surgiría una tensión permanente entre valores económicos (eficiencia, beneficio, competitividad…) y valores sociales (justicia, sostenibilidad, bien común…). Sin embargo, por "lógico" que parezca el razonamiento liberal, cuya presencia mediática es arrolladora y determinante en el desempeño de las políticas de los gobiernos europeos, no se puede establecer una relación de causa a efecto entre eficiencia económica y protección social. Los Estados europeos que carecen de mayor dinamismo y que más padecen los efectos negativos asociados al sobreendeudamiento privado son aquellos cuyos gastos en materia de política social absorbe una parte menor de su riqueza. ¿Sería posible retornar al pacto keynesiano

anterior a la contrarrevolución ideológica de los años ochenta, pacto que ha cimentado los derechos ciudadanos? Esa opción resulta poco viable tras las constitucionalización mediante el "Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza" de unas reglas irracionales de equilibrio presupuestario ajenas a la coyuntura y tiene difícil encaje en la UME vista la lógica de ajuste que subyace a la misma.

> "El pacto keynesiano no sólo se ha roto, sino que el discurso de la *financiarización total* lo ha convertido en políticamente imposible –lo mismo que a la socialdemocracia- al subordinar e incluso al constitucionalizar, como en el caso español, una ortodoxia presupuestaria y una subordinación de lo social a lo financiero, que hace imposible los típicos intercambios políticos desmercantilizadores que garantizaban en la era keynesiana, y aunque en decadencia también en el ciclo neoliberal ascendente, un cierto control social del mercado y una cierta redistribución positiva de rentas y riesgos. Posdemocracia, pues, para una sociedad posmoderna, fragmentada, precarizada, individualizada, de derechos sociales y laborales en declive, y donde el incremento de la desigualdad social y el desgaste de las clases medias se hace ya inocultable" (Alonso 2014:110).

*No se puede establecer una relación causa efecto entre eficiencia económica y protección social*

La gestión europea de la crisis plantea el problema del nivel de cohesión social con el que vamos a salir de la misma a sabiendas de que las políticas seguidas en la zona euro *desde su génesis* hacen que, pese a haber aumentado la proporción de la población asalariada y estar incluidas en las rentas del trabajo las retribuciones exorbitantes de personas que deberían ser consideradas como rentas del capital, ha mermado la participación de las rentas salariales en la renta nacional. Por no mencionar la tendencia a la concentración extrema de la riqueza en el 1%, o incluso 0,1%, de la población (Piketti, 2013) que impide una salida por lo alto de la crisis que permita reabsorber el paro masivo y dotar al empleo de estabilidad y calidad. Esa desigualdad creciente agravada por la crisis y políticas erróneas para supuestamente salir de la misma acaba provocando un déficit de demanda y la necesidad de apuntalarla mediante el endeudamiento privado y/o público así como interno o externo. El consumo privado va a seguir siendo débil y la contracción de la tasa de ahorro no permitirá compensar de forma significativa la caída de la renta disponible bruta que se ha producido en muchos países (Antonin, Céline; Blot, Christophe et al, 2013: 67).

Asimismo, la perniciosa desigualdad social es agravada por el fuerte deterioro de los servicios públicos ofertados debido a la drástica poda del gasto público.

## Conclusiones: perspectivas de futuro

Los países con mayor tasa de crecimiento pueden sostener un mayor coeficiente deuda/PIB al permitir extraer un mayor excedente primario y recortar la ratio del lado del numerador y del denominador (Buiter, 1993). Por exceso de ortodoxia y condicionantes ideológicos derivados de la entelequia liberal de la "restricción presupuestaria expansiva", pese a estar muy condicionado el deterioro actual de las finanzas públicas por la debilidad económica y a que *sigue deteriorándose la ratio deuda/PIB*, es obviada esta realidad. Europa ha omitido una lección básica de la Hacienda Pública: en contra del "sentido común", el gasto público tiene un cometido contracíclico y ha de moverse en sentido contrario al del de los agentes privados. Resulta ideología, económicamente contraproducente, afirmar que la política de ahorro del sector público ha de ser ejemplarizante. Cuando las empresas se niegan a invertir y los hogares han de ahorrar, incumbe al sector público incurrir en déficits cuya sostenibilidad depende del crecimiento futuro (Mathieu y Sterdyniak 2011: 36).

El problema en Europa no radica en el ajuste presupuestario sino en los plazos, amplitud del mismo y traslación simultánea a todos los Estados. Es un error constitucionalizar unas reglas rígidas de equilibrio presupuestario irracionales desde el punto de vista económico. Para que un sistema de reglas constitucionales pueda sustituir la acción discrecional de los gobiernos, tendrían que haber sido anticipadas las crisis futuras. Así, "dicho recurso a la regla constitucional instituye una incertidumbre suplementaria en cuanto a cómo solucionar la crisis" (Sapir, 2012: 119). Además, limitan el campo de expresión democrática de los Estados al sustraer dichas reglas al control del Parlamento. La Directora gerente del FMI apuntaba de forma sorprendente, en la Cumbre anual celebrada en Tokio en octubre de 2012: "El tiempo es esencial, en lugar de cargar duramente al principio con los ajustes, dadas las circunstancias y el hecho de que muchos países están aplicando a la vez las mismas políticas de reducción del déficit, a veces es mejor tener un poco más de tiempo. Eso es lo que preconizamos para Portugal, para España y para Grecia". "En las actuales circunstancias, y dada la reevaluación de los multiplicadores que hemos realizado, no creo que sea sensato atarse a los objetivos nominales". Como apuntan Benassy-Quéré, Chevallier y Fortin (2010: 19), la Historia presenta ejemplos de ajustes presupuestarios de amplitud exitosos. Pero se han producido en períodos de crecimiento más sostenido, han sido dilatados en el tiempo y no eran tan generalizados y simultáneos. Además, han solido ir acompañados por una rebaja sustancial de los tipos de interés y una depreciación del tipo de cambio.

En contra de las tendencias actuales, Europa habría de avanzar en la integración fomentando un instrumento permanente de solidaridad financiera y la comunitarización de la deuda europea. La gobernan-

za europea ha entronizado unas reglas restrictivas aplicables por separado a cada uno de los Estados miembros sin potenciar en paralelo la emergencia de unos instrumentos de regulación macroeconómica de ámbito supranacional para hacer frente a los eventuales shocks económicos adversos. En lugar de ir creando un gobierno económico europeo (soberanía europea), limita la soberanía de los Estados miembros. Un vacío cuyo beneficiario no es otro que el Leviatán financiero (Fitoussi, 2013: 126).

Ahora Europa, aunque matiza algo las bondades de las políticas impuestas, persiste en lo fundamental en el error de seguir centrando el ajuste en una corrección del déficit a corto plazo y en la desregulación máxima de los mercados de trabajo para intensificar la devaluación salarial interna, lo que reduce el crecimiento y lastra el desapalancamiento de los agentes privados, tanto más cuanto que el bajo crecimiento de los precios impide la depreciación de la deuda. Y, la restricción crediticia, pese a mejorar algo en 2014, perdura. Estos factores negativos son susceptibles de comprimir la demanda interna, a no ser que sean compensados por una creación significativa de empleo de calidad. Algo que se antoja utópico vista la lógica de ajuste que subyace a la UME, acentúa los límites del régimen de acumulación pre-crisis y condena a Europa al crecimiento blando y al paro masivo. Que la zona euro haya abandonado la recesión, sí bien ha retornado al estancamiento en el II trimestre de 2014, no significa que vaya a reencontrarse con unas tasas expansivas significativas. Los gobiernos fían la recuperación al dinamismo de las exportaciones obviando que los déficits de unos son los excedentes de otros, como bien lo sabe el gobierno alemán cuyo modelo de crecimiento no es extrapolable a Europa.

*Europa habría de avanzar en la integración fomentando un instrumento permanente de solidaridad financiera y la comunitarización de la deuda europea*

En cuanto a la política monetaria, la independencia del BCE se refiere al anclaje de las expectativas de inflación (más cuando son positivas que negativas) y no, como en el caso de la reserva federal norteamericana, al crecimiento y pleno empleo. El carácter ilusorio de dicha "independencia" ha sido denunciado por Martín Seco:

> "Lo cierto es que la independencia casi nunca existe, y cuando a una institución se la libera del poder democrático y del control de los ciudadanos, termina dependiendo de otros intereses y poderes mucho más bastardos" (Martin Seco, 2013: 31).

A tal punto es independiente que cualquier programa de "ayuda" a un país va asociado a una dura condicionalidad que pasa por imponer unas reformas estructurales de inspiración liberal. ¿Está inscrito en el orden natural de las cosas que una institución "ademocrática" pueda determinar la política económica de los gobiernos? La intensidad adquirida por la crisis le ha llevado no obstante a ser más activo y, contrapartida a la fuerte dependencia de los gobiernos y

bancos respecto de sus actuaciones, eleva su poder para imponer opciones regresivas de política económica.

Asimismo, en contra de lo que ocurre en Estados Unidos, Reino Unido o Japón se le prohíbe monetizar parte de la deuda de los Estados. Al carecer la eurozona de un prestamista de último recurso (Cossart, Jacques; Dourille-Feer et al, 2011: 100) sale reforzado el poder de los mercados financieros. Sin embargo, paradoja ilustrativa, puede adquirir títulos públicos a los bancos en los mercados secundarios asumiendo un papel de prestamista de último recurso para los mismos al proporcionarles una refinanciación prácticamente ilimitada, a unos tipos cercanos de cero y de manera incondicional (Jeffers, Le Héron y Plihon, 2013: 248). La institucionalización de la figura de prestamista de último recurso se antoja como ineludible, tanto más cuanto que al estar inmersos los países de la eurozona en un proceso de consolidación fiscal, incumbe a la política monetaria ser más activa. La rebaja de los tipos tiene poco recorrido y efectos limitados sobre la economía. Ahora, para luchar contra la debilidad económica, riesgos de deflación y forzar una depreciación del euro, incumbe al BCE crear algo de inflación, mantener una política generosa de liquidez a corto y medio plazo, supeditada a que sea trasladada a la economía real, y adentrarse, pese a los recelos del Bundesbank, en una política no convencional de "*quantitative easing*".

Las elecciones al Parlamento Europeo han evidenciado varios fenómenos: desafección ciudadana que percibe a Europa como factor de regresión social, crisis de un bipartidismo reducido a alternarse en el poder, crítica a una gestión de la crisis volcada en trasladar ingentes fondos públicos a los acreedores privados, impopularidad de unos ajustes sociales que mantienen la atonía económica y provocan una mayor concentración de la renta y de la riqueza. Expresión del malestar creciente y miedos ante un futuro marcado por una precariedad ascendente, así como rechazo de la creciente corrupción de las élites políticas, es el auge de los populismos de diversa índole. Algunos, herederos de movimientos sociales anteriores, como el 15-M en España, aspiran a una nueva hegemonía social para redefinir la legitimidad de un sistema democrático fragilizado por las malas prácticas de la oligarquía económica y de la "casta" política. Otros son simplemente proteccionistas, nacionalistas y xenófobos. Pese a su encontrada naturaleza ideológica y proyecto de sociedad, estos movimientos, tan alejados entre ellos, expresan la crisis político-institucional en la que se hallan inmersos muchos países europeos y el proceso de integración europea. Pasado el primer estupor, es probable que las autoridades europeas prosigan no obstante con sus políticas de flexibilización de los mercados de trabajo y de devaluación salarial interna a cambio de flexibilizar algo el ajuste fiscal. Siguen firmes las vigas ideológicas que sustentan el entramado "austericidia" que tanto contribuye a banalizar el mal y el dolor social.

## Referencias bibliográficas


Aglietta, Michel (2012), Zone euro : éclatement ou fédération, Paris : Michalon,

Aglietta, Michel; Berrebi, Laurent (2007): *Désordres dans le capitalisme mondial*, Paris : Odile Jacob

Alonso, Luis Enrique (2014), "El contexto sociopolítico de la crisis económica: límites institucionales y protesta social", en: García, Norberto; Ruesga, Santos: *¿Qué ha pasado con la economía española?,* Madrid: Pirámide.

Amendola, Mario; Gaffard, Jean-Luc (2012): *Capitalisme et cohésion sociale*, Paris : Economica.

Antonin, Céline ; Blot, Christophe, et al (2013), « La zone euro écartelée : perspectives 2013-2014 pour l'économie européenne », *Revue de l'OFCE*, nº 130, Presses de Sciences Po, Paris.

Artus, Patrick (2007), *Les incendiaires*, Paris: Perrin.

Artus, Patrick ; Gravet, Isabelle (2012), *La crise de l'euro*, Paris : Armand Colin,
Beck, Ulrich (2012), *Una Europa alemana*, Barcelona: Paidós.

Benassy-Quéré, Agnès; Chevallier, Agnès; Fortín, Aurélien (2010), "Une reprise à plusieurs vitesses", in: CEPII: *L'Économie mondiale 2011*, Paris: La Découverte.

Blyth, Mark (2014), *Austeridad: historia de una idea peligrosa*, Barcelona: Crítica.

Borrell, Josep, Missé, Andreu (2012), *La crisis del euro: de Atenas a Madrid*, Madrid: Turpial.

Boyer, Robert (1986), *Flexbilité des marchés du travail et/ou recherche d'un nouveau rapport salarial*, Paris : CEPREMAP.
(2011)- *Les financiers détruiront-ils le capitalisme?*, Paris : Economica.
Bruyère, Mireille; Issehane, Sabina (2013): -"L'Union européenne et l'emploi : l'illusion de la flexibilité du travail comme remède au chômage », in : *Changer l'Europe*, Les Économistes Atterrés, Les Liens qui Libèrent, Paris.

Buiter Willem, Corsetti Giancarlo, Roubini Nouriel (1993), "Los déficits excesivos: sentidos y contrasentidos de Maastricht" en *El déficit público*, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 3/93, Madrid.

Cohen, Élie (2013), *Crise ou changement de modèle?*, Paris : La Documentation Française.

Coriat, Benjamin; Coutrot, Thomas et al (2012), *La espiral de la austeridad: España intervenida*, Madrid: Pasos Perdidos.

Corita, Benjamin; Coutrot, Thomas, Lang, Dany; Sterdyniak, Henri (2012), *L'Europe mal-traitée*, Paris : Les liens qui libèrent.

Cossart, Jacques; Dourille-Feer, Evelyne; Harribey, Jean-Marie; Husson, Michel; Jeffers, Esther; Khalfa, Pierre; Math, Antoine; Plihon, Dominique; Toussaint, Eric (2011): *Le piège de la dette publique*, Paris : Editions Les Liens qui Libèrent,.

Costas, Antón (2012), "La política de recortes y el debate sobre el crecimiento. La situación en España", *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, nº 19, Madrid.

Dévoluy, Michel ; Lang, Dany (2013) :-« Quel fédéralisme pour l'Union européenne ?», in: Les Économistes Atterrés : *Changer l'Europe*, Paris : Les Liens qui Libèrent.

Duménil, Gérard; Lévy, Dominique (2000): -"Capital financiero y neoliberalismo: un análisis de clase", in: Guerrero, Diego (coord..): Macroeconomía y crisis mundial, Madrid: Trotta.

Fitoussi, Jean-Paul (2004), *La democracia y el mercado*, Paidós, Barcelona.
(2005) -*La politique de l'impuissance*, Paris : Arléa

Fitoussi, Jean-Paul (2013), *Le théorème du lampadaire*, Paris : Les Liens qui Libèrent

Frémeaux, Philippe (1998), *Sortir du piège: la gauche face à la mondialisation*, Paris : Syros,

Gaffard, Jean-Luc; Sarraceno, Francesco (2009), "Redistribution des revenus et instabilité. À la recherche des causes réelles de la crise financière", *Revue de l'OFCE*, nº 110, Paris.

Grauwe (de), Paul (2011), "Fundamentalistas del déficit", *El País, 18 de septiembre*, Madrid.

Gray, John (2000), *Falso amanecer: los engaños del capitalismo global*, Barcelona: Paidós.

Habermas, Jürgen (2012), "Hoy, más que nunca, Europa es un proyecto constitucional", *Política Exterior*, Madrid, nº 150.
Issing, Otmar (1996), *Cuadernos de Información Económica*, nº 112, Madrid.

Jeffers, Esther; Le Héron, Edwin ; Plihon, Dominique (2013), «Pour une banque centrale européenne au service de l'intérêt général », in : Les Économistes Atterrés: *Changer l'Europe*, Paris : Les Liens qui Libèrent.

Krugman Paul (2012), *¡Acabad ya con esta crisis!*, Barcelona: Crítica.

Larrouturou, Pierre (2012). *C'est plus grave que ce qu'on vous dit… mais on peut s'en sortir!*, Paris: Nova Editions.

Martín Seco, Juan Francisco (2013), *Contra el euro: historia de una ratonera*, , Barcelona: Península.

Mathieu, Catherine, Sterdyniak, Henri (2011): "Finances publiques, sortie de crise…", *Revue de l'OFCE*, nº 116, Paris : Presses de Sciences Po

Mundell, Robert (1998): "El futuro del euro: una expectativa favorable", *Política Exterior*, nº 63, Madrid.

Ontiveros, Emilio; Guillén Mauro (2012), *Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI*, Barcelona: Galaxia Gutenberg

Piketty, Thomas (2013), *Le capital au XXI siècle*, Paris : Seuil.

Pisani-Ferry (2011), *Le réveil des démons: la crise de l'euro et comment nous en sortir*, Paris: Fayard.

Ramonet, Ignacio (2012a), "Nuevos protectorados", *Le Monde Diplomatique en español*, Marzo, Madrid, marzo.

Ramonet, Ignacio (2012b), "Sadismo Económico", "*Le Monde Diplomatique en español*", Madrid, julio.

Rodríguez Ortiz, Francisco (1997), *La Unión Monetaria y España: ¿integración económica o desintegración social?*, Bilbao: Editorial Universidad de Deusto.

(2012): Las máscaras de la crisis: Europa a la deriva, Madrid: Libros de la Catarata

Sapir, Jacques (2011), *La démondialisation*, , Paris : Le Seuil

Sapir, Jacques (2012), *Faut-il sortir de l'euro?*, Paris : Seuil

Sotelo, Ignacio (2010), *El Estado Social*, Madrid: Trotta.

Stiglitz, Joseph (2010), *Caída libre*, Madrid: Taurus.

Timbeau, Xavier (2013), La crise sur un plateau. Perspectives 2013-2014, *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences-Po, Paris.

# De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015

*José Antonio Sanahuja*

*Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*

## 2015, punto de inflexión para el desarrollo global

El año 2015 señalará un importante hito para las políticas, los actores y la gobernanza de la cooperación internacional al desarrollo. Ese año se cierra el ciclo de política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2000, y la Asamblea General de Naciones Unidas habrá de aprobar una nueva resolución definiendo las metas que en esta ocasión se denominarán "Objetivos de Desarrollo sostenible" (ODS), cuyo horizonte temporal se extenderá hasta 2030. También en 2015 la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) habrá de adoptar un nuevo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que será un componente esencial de esas metas.

Desde 2012 la definición de los ODS ha sido objeto de una activa "conversación global" con amplia participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, a través tanto de mecanismos informales, como de cauces formalizados: los propios de los donantes tradicionales –el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE), para los donantes tradicionales–; de los países en desarrollo –el G-77, los BRICS o los grupos regionales–; las estructuras emergentes de gobernanza global, como el G20; y sobre todo, el marco multilateral que representa Naciones Unidas, que por su mandato y membresía universal es el foro adecuado para este propósito, y así lo han decidido expresamente los Estados miembros.

Este capítulo contempla estos objetivos y metas globales atendiendo al contexto en el que se generan, a su contenido material, y a su papel como elemento constitutivo de la gobernanza global del desarrollo. En particular, se examina su papel y funciones como "normas" multilaterales adoptando dos enfoques complementarios: en primer lugar, con una visión estructuralista y socio-histórica, y perspectiva crítica se tratará de aprehender el significado y alcance de esas normas en el marco de la economía política internacional, y en términos más amplios, del orden mundial. En segundo lugar, se adoptará una aproximación institucional y funcional, examinando sucintamente el papel de los objetivos globales como instrumentos de gobernanza global, y en particular, los mecanismos de los que dependería su efectividad dado que no son vinculantes jurídicamente, ya que se ubican en el terreno del denominado *soft law*.

*Desde 2012, la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha sido objeto de una activa "conversación global" con amplia participación*

Posteriormente, este capítulo se centrará en la gestación de los ODS examinando el proceso de deliberación, definición de la agenda y formación de consensos protagonizado por Naciones Unidas entre 2012 y 2014. En ese periodo distintas instancias, y sobre todo en el llamado "Grupo de Trabajo Abierto" (*Open Working Group* o OWG), han definido una propuesta inicial de objetivos y metas que será objeto de negociación intergubernamental en la Asamblea General, hasta llegar en septiembre de 2015 a la versión definitiva. Finalmente, el capítulo examinará el contenido de esa propuesta de ODS, así como sus diferencias y semejanzas con los ODM, tratando de valorar su alcance y significado, tanto en lo referido a los fines como a los denominados "medios de implementación", examinando su potencial y limitaciones como agenda para el desarrollo global en las próximas décadas.

## Los ODM en retrospectiva: una agenda social emergente de la globalización

Como se indicó, para el examen de las normas e instituciones de las que depende la gobernanza del desarrollo global es necesaria, en primer lugar, una aproximación socio-histórica, que de cuenta de los antecedentes y contexto en el que operan. Obviamente, el desarrollo global no es ajeno a los intereses y valores de los actores presentes y a los principios, normas e instituciones que conforman el sistema internacional, tanto desde el punto de vista jurídico y político, como social y económico. En ese sistema están presentes distintas lógicas materiales y normativas, de manera no armónica y a menudo contradictoria, que predeterminan el enfoque y alcance de la política de desarrollo, constriñen el espacio de política de los actores, y conforman de manera decisiva sus intereses y valores, al tiempo que responden a ellos, y afectan a su agencia y capacidad de actuación a través tanto de requerimientos legales como de incentivos simbólicos, políticos y/o materiales.

En primer lugar, el sistema internacional es aún un sistema westfaliano en el que el poder político está descentralizado en distintos Estados nación, iguales en su soberanía pero con grandes asimetrías de poder y riqueza, conteniendo comunidades políticas diferenciadas, que no aceptan ninguna autoridad política superior y se resisten al establecimiento de normas vinculantes. Esto afecta directamente, por ejemplo, a la financiación del desarrollo y la reducción de las desigualdades internacionales, pues a la hora de movilizar recursos o establecer criterios sobre su distribución se sigue aún manteniendo un sistema de ayuda internacional en el que los aportes son voluntarios y discrecionales, y en nombre del principio de soberanía se rechaza una normatividad alternativa que contemple impuestos globales y reglas vinculantes sobre el uso de esos recursos.

Es, en segundo lugar, un sistema basado en los principios liberales que fundamentan el sistema económico y financiero internacional desde la II Guerra Mundial –el denominado *embedded liberalism* de posguerra (Ruggie 1982)–, que homogeneiza el espacio económico, político y social a escala global, en un proceso en el que los Estados y las sociedades se ven compelidos a adaptar las normas e instituciones nacionales a las exigencias del mercado global, con los actores e instrumentos públicos en un papel, en todo caso, subsidiario de cara al desarrollo económico y social.

Pero, en tercer lugar, es también un sistema en el que se han definido estándares éticos y normativos de alcance universal en cuanto a los derechos y la dignidad de las personas, inherentes a la condición humana, más allá de los derechos de ciudadanía otorgados por cada

Estado, como expresan las normas y convenciones universales sobre los derechos humanos, tanto en su vertiente política, como económica, social y cultural.

Estas tres lógicas, que podrían denominarse de Westfalia –soberanía nacional y Estado territorial–, de Washington –liberalismo económico e integración económica global– y de Cosmópolis –el reconocimiento colectivo de estándares universales de dignidad humana y derechos de la persona y de las exigencias de gobernanza global– coexisten en permanente tensión y conforman un espacio complejo y conflictivo en el que se dirimen el alcance, contenido, legitimidad, imperatividad y eficacia de las normas e instituciones de las que depende, entre otras cuestiones, la gobernanza del desarrollo global.

*Las lógicas de Westfalia, Washington y Cosmópolis conforman un espacio conflictivo en el que se dirime la gobernanza del desarrollo global*

Las tensiones entre Westfalia, Washington y Cosmópolis serían el marco en el que emergerían en los años noventa los ODM, como respuesta política y social a las presiones para una mayor integración económica global y la homogeneización política y social que suponía la aceleración del proceso de globalización. En un contexto de reflujo de las exigencias de Westfalia –fin de la guerra fría y menor peso de las agendas de seguridad nacional asociadas a las concepciones clásicas de la soberanía–, y de rápido e intenso avance del "Consenso de Washington" como modelo de regulación del sistema internacional y de las economías nacionales, se asistió a un proceso de movilización y de acción política sin precedentes. Éste involucró a actores muy diversos: Estados, organizaciones internacionales, y en particular Naciones Unidas y las ONG y las alianzas mundiales de movimientos sociales, a través del proceso de "Cumbres" y "contracumbres" de los años noventa[1], hasta la adopción de una serie de metas cuantitativas que los países donantes de ayuda formularán en 1996 como "Objetivos de Desarrollo Internacional" u "Objetivos 2015" y que entre 2000 y 2001, con posterioridad a la "Declaración del Milenio" de 2000, serán redefinidos como "Objetivos de Desarrollo del Milenio" por Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y las Instituciones de Bretton Woods[2].

La adopción de esos objetivos podría ser una muestra de que la arena de la política internacional, antes centrada en los actores estatales y las cuestiones "duras" de la seguridad y la diplomacia, se habría tornado más "global" y se habría ampliado a cuestiones como el desarrollo social y los principales derechos económicos y sociales. Estas cuestiones habían sido consideradas tradicionalmente un dominio privativo de la política interna de cada Estado, pero los pro-

[1] Cumbres de Naciones Unidas sobre Infancia (Nueva York, 1990); Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Población (El Cairo, 1994); Desarrollo Social (Copenhague, 1995); Mujer y desarrollo (Beijing, 1995); y Alimentación (Roma, 1996), de igual manera que las "Cumbres paralelas" o "contracumbres" de los actores sociales, que darán lugar al Foro Social Mundial (FSM) de Porto Alegre y su agenda universalista de demandas para una gobernanza global más democrática, justa e inclusiva.

[2] Sobre el proceso político que lleva a los ODM, véase Hulme 2009 y Naciones Unidas 2013a: 7-12.

cesos de globalización económica la habrían situado en un espacio crecientemente transnacional. Ello exigiría situar las políticas nacionales en un marco más amplio de acción colectiva, con una mayor coordinación y coherencia entre las políticas nacionales e internacionales, y un mayor apoyo a los países más pobres aportando más recursos y sobre todo generando mayores oportunidades de desarrollo a través de un marco de políticas más favorable en ámbitos como el comercio, la inversión, las migraciones, la sostenibilidad ambiental, o la paz y la seguridad internacional.

Por ello, los ODM serían una expresión de la globalización del espacio político y social, y de la particular correlación de fuerzas y coaliciones sociales y políticas que emergieron en ese escenario. Puede alegarse que los ODM configuraron una incipiente "agenda social global" que habría tratado, por primera vez, de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Serían parte de un incipiente marco cosmopolita de gobernanza global del desarrollo, que se contraponía al proyecto "globalista" o neoliberal, que buscaría ampliar el alcance del *embedded liberalism* de posguerra a través del proceso de globalización económica, y en particular la primacía de los mercados, debilitando aún más al "Estado regulador" o al "Estado desarrollista" que emergió tras la II Guerra Mundial (Sanahuja 2007).

Los ODM, en ese marco, también permitían otorgar una legitimidad renovada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), objeto de crecientes dudas respecto a su eficacia, y de críticas formuladas tanto desde posiciones neoliberales, como desde los oponentes a la globalización. Ese esfuerzo de legitimación parecía oportuno. Desde sus orígenes tras la II Guerra Mundial, la ayuda había estado subordinada a los imperativos de la Guerra Fría, a los intereses poscoloniales, o a descarnados objetivos políticos y comerciales, y sólo en algunos casos contados la ayuda respondió a objetivos reales de desarrollo. La aparición de los ODM, en tanto "agenda social" de la globalización, suponía relegitimar ese instrumento al vincularla a objetivos globales de lucha contra la pobreza

Pero los ODM también han sido criticados por el carácter tecnocrático, "minimalista" y poco ambicioso de las metas planteadas; por estar centrados en los síntomas más que en las causas de los problemas del desarrollo, y en particular en la reducción parcial de la pobreza extrema, sin considerar la desigualdad; por no plantear cambios substanciales respecto a los medios a desplegar para hacer realidad esa agenda; y por haber renunciado a definir una agenda universal, limitándose a los países pobres, situándose en una perspectiva Norte-Sur tradicional. Todo ello ha permitido que los ODM también se hayan interpretado como instrumento para legitimar la visión neoliberal de la globalización y facilitar su difusión, suavizando sus facetas más duras y sus costes sociales más directos, tras dos décadas

de políticas de liberalización y ajuste que habían supuesto pobreza y mayor desigualdad en muchos países en desarrollo[3].

## Cambios en el poder y las geografías del desarrollo: el nuevo escenario de los ODS

El proceso de debate y formación de consensos globales que conducirá a los ODS se produce en un contexto muy distinto al que conformó la "Declaración del Milenio" y los ODM en 2000, y aún más al vigente en 1990, cuando el fin de la guerra fría y la aceleración de la globalización conformaron el escenario en el que se inició el ciclo de Cumbres de Naciones Unidas sobre distintos aspectos del desarrollo que darían lugar a los ODM. En este capítulo no se realizará un examen exhaustivo de esos cambios, pero no se pueden dejar de mencionar brevemente las transformaciones, algunas de alcance histórico, que ha vivido el sistema internacional en esos 25 años. No sólo porque establezcan líneas de llegada y de salida muy distintas en cuanto a objetivos, metas e indicadores. Se trata de cambios estructurales que redefinen la agenda y los condicionantes y el contenido mismo del desarrollo, y generan nuevas constelaciones de poder de los Estados, las organizaciones internacionales, las ONG y otras fuerzas sociales, y condicionan su agencia como actores de desarrollo.

*El proceso de debate y formación de los ODS tiene lugar en un contexto muy diferente al que dio lugar a los ODM*

En las últimas décadas, el avance de los procesos de globalización ha impulsado una notable redistribución del poder y la riqueza en el sistema internacional a través de un doble proceso de cambio estructural. Por una parte, se redistribuye el poder entre los actores estatales y se altera su jerarquía y equilibrios, a través del ascenso de los países emergentes y la aparente afirmación, como hecho y como narrativa, del cambio de una estructura del sistema internacional unipolar a una multipolar. El segundo proceso podría describirse como transversal o transnacional, y se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales como por su dispersión o difusión en estructuras y mercados donde no existe el control público efectivo. Este proceso respondería, en los hechos y en la narrativa, a un mundo globalizado y transnacionalizado que requiere de marcos más amplios de cooperación y de gobernanza regional o global, mediante un multilateralismo eficaz con las capacidades y legitimidad requerida para movilizar la acción colectiva y asegurar una provisión adecuada de bienes públicos globales y/o regionales.

[3] El importante papel de los países de la OCDE y del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en la configuración de los ODM avalaría esta interpretación. Véase Naciones Unidas 2013a: 12.

El ascenso del Sur podría dotar de sentido histórico a un siglo XXI que parece anunciarse como post-occidental o post-hegemónico. Este ascenso comporta nuevas constelaciones de poder, que desafían las jerarquías y equilibrios tradicionales, y al mismo tiempo redefinen los desafíos y responsabilidades globales, como los que integran la agenda del desarrollo y la cooperación internacional. Para los países del "Norte" ese ascenso comporta un desafío a su poder, su legitimidad, sus valores e identidad, y sus instituciones y políticas, pero al mismo tiempo, la globalización sitúa a esos países emergentes en redes de interdependencias y en entramados de expectativas, obligaciones y constricciones que los vinculan mucho más a los países avanzados, y a las instituciones y normas globales, que de esta forma se difunden en mayor medida en el mundo en desarrollo.

Estos procesos de cambio de poder también minan las bases materiales, institucionales e ideacionales de la primacía de Occidente y del "Norte". La crisis económica iniciada en 2008, en particular, muestra que el Norte y sus políticas y valores son más parte de los problemas que el mundo ha de encarar, que de la solución, lo que debilita las pretensiones de superioridad moral y política que han articulado históricamente las relaciones Norte-Sur. En parte, se trata del final de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de posguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación internacional. Como señala Engel (2013: 5), el liderazgo del desarrollo está desplazándose a otros actores y en particular al "Sur" global.

Tres dinámicas de cambio interrelacionadas fundamentan ese proceso: en primer lugar, la crisis económica parece indicar que el modelo económico de los países avanzados y en particular sus políticas de bienestar social no serían viables a largo plazo ante las presiones competitivas de la globalización –en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global–, que imponen recortes salariales y de las cargas fiscales de los gobiernos, y generan mayor desigualdad. Si se considera, además, el envejecimiento de la población, parece estar en cuestión la viabilidad del Estado del Bienestar y, en un sentido más amplio, de los "pactos sociales" de posguerra vigentes en la OCDE. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida –al menos en cuanto a legitimidad de resultado– de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

Con ello, se debilita el liderazgo de Occidente como "modelo" o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, la forma en la que se ha gestionado, y las tendencias antes descritas han erosionado la viabilidad y atractivo de "Occidente" y sus instituciones y valores, sea en su versión "anglosajona" o en la variante "continental o "renana" sobre la que se ha basado la experiencia europea. Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, y el ascenso de los países emergentes también puede verse condicionado por riesgos globales, por la inestabilidad política, o por "trampas de renta media". Pero no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden –o desorden– internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

En el ámbito del desarrollo global y las políticas de cooperación y ayuda internacional, todo lo anterior plantea un escenario muy distinto a los que dio origen a los ODM, al menos en los siguientes aspectos:

*El ascenso de los países emergentes y el despliegue de la cooperación Sur-Sur cuestiona las relaciones de poder y la legitimidad de la cooperación Norte-Sur*

En primer lugar, el ascenso de los países emergentes y el despliegue de la cooperación Sur-Sur (CSS) trastocan la tradicional división vertical Norte-Sur del desarrollo y de las políticas de cooperación, junto con su correlato de donantes y receptores. Pero además de hacer borrosa la distinción tradicional entre donantes y receptores, la CSS supone un amplio cuestionamiento de las relaciones de poder, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de la cooperación Norte-Sur (CNS).

En segundo lugar, con los países emergentes y la CSS se diversifican las fuentes de financiación oficial del desarrollo, pero ha aumentado mucho más la financiación privada. A pesar de que los donantes tradicionales del CAD/OCDE siguen aportando más recursos, el escenario de la financiación del desarrollo se ha ampliado y fragmentado: hay más opciones de acceso a recursos de origen público –países emergentes, gobiernos no centrales y cooperación descentralizada–, pero también se ha privatizado, con un mayor peso de las remesas, las fundaciones y la inversión extranjera directa (IED). Si en los años ochenta del pasado siglo la AOD representaba en torno a la mitad de los flujos financieros totales entre los países ricos y el mundo en desarrollo, hoy más del el 90% serían flujos privados.

En tercer lugar, la conexión axiomática entre política de desarrollo y política de ayuda se ha roto: no se trata sólo del papel creciente de otros flujos de financiación de origen privado. Una agenda de política orientada a crear un entorno habilitador (*enabling environment*),

que amplíe las oportunidades y opciones de desarrollo, ha de ir más allá de la ayuda y abordar cuestiones como las reglas comerciales y de inversión, el acceso a la tecnología, el papel de las migraciones, y la preservación de la biosfera. De hecho, la agenda internacional de la eficacia de la ayuda de la "Declaración de París" de 2005 ha devenido en una "asociación global para un desarrollo eficaz" tras la reunión de alto nivel de Busan (Corea del Sur) de 2011. Ello remite de nuevo a la necesidad de mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo, una de las áreas de política donde menos avances se han registrado en el periodo de vigencia de los ODM. Plantea, a su vez, la necesidad de debatir el papel de las políticas de desarrollo en la acción exterior de donantes y receptores, dejando atrás la arraigada tendencia a considerar la ayuda como instrumento de política exterior al servicio de diversos intereses del donante –una tendencia que también aparece con fuerza en los nuevos actores de la cooperación Sur-Sur, que actúan con una marcada lógica "southfaliana"–, y hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior. No se trata de plantear un idealismo ingenuo o banal, sino de adoptar un "nuevo realismo" cosmopolita que asuma la premisa de que hoy la verdadera *realpolitik* exige una acción colectiva eficaz para el desarrollo global (Engel 2013, Sanahuja 2013a y 2013b).

En cuarto lugar, el ascenso del Sur ha tenido importantes implicaciones sociales y se han producido notables transformaciones en las geografías de la pobreza y la desigualdad, que cuestionan la tradicional geopolítica de las relaciones Norte-Sur y el propio concepto de "Sur global". Ese ascenso –y en particular, el rápido crecimiento económico en el que se sustenta– es la causa más directa de que a escala global, en torno a 2010, ya se hubiera alcanzado la principal meta de los ODM: la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015. Pero ese proceso también comporta un panorama más complejo y heterogéneo, en el que hay diferencias muy notables entre áreas geográficas y países, y en el que además ya no puede darse por sentado que la mayoría de las personas pobres están en los países más pobres, dado que aún se encuentran en países que, como China o la India, se han desplazado a la categoría de países de renta media. En ese proceso de ascenso, pero también de creciente diferenciación del mundo en desarrollo, también se observa, de manera aparentemente paradójica, que al tiempo que disminuye la pobreza extrema, aumenta la desigualdad, y conforme se reduce la desigualdad entre los países emergentes y los más avanzados, aumenta entre las personas, tanto al interior de cada país, como a escala global[4]. Ese panorama ya no responde bien ni a las clasificaciones de países por niveles de renta per cápita, ni a los instrumentos de ayuda guiados por esas agrupaciones, poniendo en

[4] Un amplio examen de esos cambios en las geografías de la pobreza y la desigualdad en el capítulo del mismo autor en el Anuario CEIPAZ de 2013-14. Véase Sanahuja 2013b.

cuestión el tradicional criterio de reparto de la AOD por países, la insistencia en una mayor concentración de ésta en los países más pobres o, en relación con lo anterior, la "graduación" como receptores de AOD de los países de renta media.

A esos retos se suman, en una compleja interrelación, los que suponen el desarrollo sostenible y el cambio climático, tanto para afrontar sus causas –la reducción de emisiones de efecto invernadero–, como para la mitigación y adaptación a sus efectos; así como los de los denominados "Estados frágiles" y en situación de conflicto armado o de posconflicto, donde las políticas de desarrollo afrontan, junto con una difícil agenda socioeconómica, complejas exigencias de construcción del Estado, gobernanza democrática y reconciliación nacional.

Pero quizás lo más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda. Los procesos de globalización afectan tanto a los países pobres, como a los emergentes y a los de la OCDE, al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello exige dejar atrás el viejo modelo de cooperación y ayuda Norte-Sur y afirmar un marco de gobernanza global del desarrollo de alcance universal, con una agenda relevante para todos los países: tanto para los avanzados como para los países emergentes; y tanto para los de renta media, como para los más pobres, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contemple como prioridad.

*El cambio más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda*

### La perspectiva institucionalista: las metas globales como normas multilaterales e instrumentos de gobernanza global

Los ODM y los ODS se sitúan al final de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la "primera década del desarrollo", iniciada en 1960, con el propósito de movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos, al interior de cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo (Jolly *et al.* 2007: 67-70). Pero de todas esas metas, los ODM han sido los de mayor alcance, no sólo por ser adoptados en el contexto más favorable de la posguerra fría, sino por su diseño, que ha integrado ambición política y mayor concreción, combinando un planteamiento visionario con un calendario y metas e indicadores precisos.

Existe un gran número de informes y estudios detallando su grado de cumplimiento por regiones, países y metas concretas, pero no está tan claro qué efecto han tenido los ODM en el cambio de políti-

cas, tanto en el plano nacional como internacional, y qué relaciones de causalidad existen entre los resultados alcanzados, las políticas adoptadas, y las metas globales (Green *et al.* 2012: 2). Que no haya análisis concluyentes sobre este asunto se debe a dos dificultades clásicas en las ciencias sociales: el problema de la atribución, o cómo determinar si los cambios observados se deben a esos factores causales, y el problema del contrafactual, o cómo determinar qué habría ocurrido si no existieran los ODM y las políticas aplicadas en su nombre. De hecho, que a escala global se hayan alcanzado las metas de reducción de la pobreza extrema de los ODM es consecuencia sobre todo de los avances en Asia oriental y en particular en China, un país en el que esa dinámica se había iniciado mucho antes de los ODM, y en el que esos objetivos apenas han influido en el diseño de la política gubernamental o en las demandas sociales.

En parte, esas dificultades analíticas se explican por la propia naturaleza de las metas globales como "normas" multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Ello debilita su efectividad, pero al mismo tiempo, al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez situar las políticas nacionales en ese marco, en un proceso voluntario de "multilateralización" de las mismas.

El carácter no vinculante de estas normas, empero, no las hace irrelevantes y de hecho tienen efectos discernibles, y significativos, tanto en el ámbito ideacional o cognitivo, como en los planos institucional y material, que afectan a la gobernanza global y las políticas nacionales de desarrollo[5]. Como señala un estudio de Miller-Dawkins (2014) elaborado a partir de una exhaustiva revisión de la bibliografía existente sobre normas internacionales y cambio de políticas, la combinación de metas ambiciosas y una normatividad política o moral "fuerte" con exigencias jurídicas débiles, y con instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado, permite alcanzar resultados notables cambiando el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la auto-regulación y de un mayor grado de apropiación o *ownership*, sorteando los obstáculos que supone la soberanía nacional y evitando actuar a través de la condicionalidad externa. Entre esos efectos, cabría identificar los siguientes:

[5] Existe un amplia bibliografía sobre los procesos de generación de normas internacionales, su difusión e internalización en los Estados y los actores sociales, y su efectividad. Con un enfoque social-constructivista, se ha centrado sobre todo en la difusión internacional y de Norte a Sur de los derechos humanos o la igualdad de género. Aunque alude a normas vinculantes, parte de sus conclusiones son aplicables al *soft law* del desarrollo. Véase en particular Finnemore y Sikkink 1998, y el trabajo clásico de Risse-Kappen, Ropp y Sikkink 1999. Sobre los ODM, véase también Fukuka-Parr 2012 y 2013, y Gilardi 2012.

a) *Establecimiento de consensos internacionales*: aunque no sean ajenas a las asimetrías de poder del sistema internacional, la definición de metas globales en Naciones Unidas es el resultado de un proceso deliberativo y decisorio –en términos de Habermas, de la acción comunicativa y de la ética del discurso– y, por ello, comporta una legitimidad "fuerte" de carácter universalista. Basada tanto en el conocimiento experto aportado por los organismos internacionales, como en argumentos morales imperativos relacionados con estándares universales de dignidad humana, esos consensos constituyen una poderosa fuente de legitimidad y una fuente de poder discursivo o "productivo" (Barnett y Duvall 2006: 1-32). Esos objetivos se conforman como *telos* o narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los actores y genera un sentido de propósito para los actores y las prácticas sociales. Esa legitimación discursiva apela tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales, cuyo mandato, autonomía y capacidad de movilizar recursos materiales pueden basarse en esas metas globales. Finalmente, las metas globales de desarrollo no deben ser vistas como un instrumento aislado. Relacionadas de manera directa o indirecta con instrumentos de derecho internacional, particularmente en el ámbito de los derechos humanos, los derechos laborales, la igualdad de género, o el derecho del medio ambiente, se refuerzan mutuamente en su difusión y aplicación internacional (Miller-Dawkins 2014).

*Las metas globales proporcionan a los actores del desarrollo un sentido de propósito y una legitimación discursiva basada en el derecho internacional*

b) *Establecimiento de incentivos para la adaptación y/o la coordinación de políticas*. Las metas globales, en particular aquellas que como los ODM cuentan con calendarios, metas e indicadores, se configuran como guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) de cada país u organismo internacional. Mecanismos como la presión reputacional y la emulación en los ranquin internacionales; la presión de los pares *(peer pressure*), y la vinculación con la ayuda externa o la participación en organismos internacionales conforman un marco de incentivos y sanciones que, aunque en gran medida sean de carácter simbólico, pueden tener efectos significativos sobre la acción de los gobiernos o de otros actores privados, en ámbitos como la movilización de capital político y de recursos económicos –concesiones comerciales, condonación de deuda y sobre todo aportaciones de AOD–, o la aceptación de marcos reguladores.

c) *Marcos e instrumentos de planificación, control y rendición de cuentas.* Las metas globales, en la medida que responden y se adaptan a las condiciones de cada país –o al mandato específico de las burocracias gubernamentales, los organismos internacionales o las ONG–, son también un eficaz instrumento de planificación y evaluación de políticas, y en ese marco, pueden ser un mecanismo de control y rendición de cuentas de la acción gubernamental,

tanto en el plano nacional como internacional. Al estar basadas en indicadores acordados, cuyos datos son suministrados por organismos internacionales, adquieren un aura de rigor técnico y cientificidad que permite evitar su politización y reduce el riesgo de manipulación por parte de gobiernos o de otros actores (Fukuda-Parr 2013: 7).

d) *Conocimiento a través de la mejora de la capacidad estadística.* Como señaló Jan Vandemoortele (2011), uno de los legados más relevantes de los ODM sería la mejora de la calidad y la cobertura de los indicadores estadísticos de seguimiento de esos objetivos y metas, que constituyen una importante herramienta de política en los países en desarrollo y en la actuación de las organizaciones internacionales. La mejora del conocimiento y de la capacidad de seguimiento no sólo es un instrumento de medida: es un incentivo para el cambio de política. La mejora estadística que han supuesto los ODM puede ser aún mayor de cara a los ODS si se consideran las posibilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el uso e interpretación del *big data*.

e) *Objetivos y discurso para la movilización social*. Como indica Gauri (2012: 6-9), las metas globales y en particular los ODM, a pesar de su mayor concreción y alcance, tienen baja imperatividad legal y constituyen un marco de incentivos débil, por lo que su efectividad depende en gran medida de la movilización social que puedan suscitar. En su andadura, de hecho, los ODM han sido un poderoso discurso legitimador y un argumento de presión política y *advocacy* en la acción de ONG y movimientos sociales, a escala tanto nacional como global.

En estas funciones, las metas globales y en particular los ODM no están exentas de contradicciones: entre los imperativos universales de dignidad humana a los que apelan, y la selección de metas e indicadores en los que se concreta, necesariamente selectiva y limitada por razones de eficacia, haya un evidente riesgo de simplificación, reificación y tecnocratismo que puede debilitar su legitimidad y alcance (Fukuda-Parr 2013); y entre sus pretensiones de universalismo, y la diversidad de las condiciones sociales a las que trata de responder, se encierra el riesgo de que en determinados contextos esas metas sean menos adecuadas o más difíciles de adaptar y terminen siendo poco o nada relevantes, o que distorsionen las políticas nacionales, como ha ocurrido, por ejemplo, con países de renta media en los que el énfasis en la reducción de la pobreza ha podido desalentar las agendas centradas en la desigualdad. Como se indicó, con menos imperatividad legal incluso que las de por sí débiles normas de los derechos humanos, aunque no sean irrelevantes esas metas nunca podrán sustituir a las normas jurídicas multilaterales o regionales de carácter vinculante que debieran regular muchos de estos aspectos.

## La formación de un nuevo consenso global: el papel central de Naciones Unidas

A partir de 2010, y de manera más intensa desde 2012, Naciones Unidas ha sido el escenario de una amplia conversación global para formular las nuevas metas de desarrollo post-2015. Existen otras instancias multilaterales que están participando en la gobernanza global del desarrollo, como el G20 o la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz, surgida de la reunión de alto nivel de Busan en 2011, pero como se indicó, es Naciones Unidas a quien se ha encargado de manera explícita que dirija el proceso de consultas y diálogo, y que finalmente sea el marco en el que los Estados miembros negocien y finalmente aprueben la versión final de los ODS en septiembre de 2015 (Evans y Steven 2013). Ello supone un cambio significativo respecto al proceso que dio lugar a los ODM quince años antes, y en parte puede ser atribuido al debilitamiento de las coaliciones tradicionalmente dominantes en el desarrollo global, en particular los donantes tradicionales del CAD/OCDE y las instituciones de Bretton Woods.

*Naciones Unidas ha sido el escenario de una amplia conversación global para formular las nuevas metas post-2015*

Este proceso, más horizontal, amplio e inclusivo que el que dio lugar a los ODM, se inicia en 2010, con la Resolución de la Asamblea General adoptada en la Sesión Plenaria de Alto Nivel sobre el Cumplimiento de los ODM[6], que pidió al Secretario General que iniciara el proceso de reflexión sobre las metas post-2015. A partir de ese momento, ha involucrado al Secretariado y al conjunto del sistema de Naciones Unidas; a los Estados miembros, y a diversos actores de la sociedad civil, el sector privado, la academia, y la opinión pública, hasta culminar con una propuesta detallada de objetivos y metas que se da a conocer en julio de 2014, y se examina más adelante. De forma sucinta, cabe señalar los siguientes hitos y aportes a ese proceso:

a) *El Equipo de Tareas de Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 (UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda)*. Creado por el Secretario General en cumplimiento del mandato de la Asamblea General de septiembre de 2010, ha involucrado a más de 60 organizaciones internacionales y del sistema de Naciones Unidas, bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) del Secretariado. Este Grupo, que también realizó diversas consultas con la academia y la sociedad civil, elaboró un primer informe en 2012 –*El futuro que queramos para todos* (Naciones Unidas 2012)–, que propuso a la Asamblea General una agenda post-

6 A/RES/65/1, 22 de septiembre de 2010, "Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio".

2015 basada en los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad como "principios fundamentales", y una agenda centrada en estas dimensiones: desarrollo social y económico incluyente, sostenibilidad ambiental, y paz y seguridad. Así mismo, el informe destacó la necesidad de un alto grado de coherencia en las políticas públicas en los planos global, regional, nacional y sub-nacional. El informe también propuso establecer un proceso intergubernamental inclusivo y transparente sobre los ODS, abierto a todas las partes.

Un segundo informe de 2013 –*A Renewed Global Partnership for Development* (Naciones Unidas 2013)– se ha centrado en los medios a desplegar para esa agenda, en ámbitos como la AOD, el comercio, la deuda, las migraciones, la tecnología, y la participación de distintos actores del desarrollo. Este grupo también ha constituido un grupo de trabajo sobre indicadores y seguimiento.

b) *El Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015.* Creado en julio de 2010 por el Secretario General, este Grupo ha reunido a 27 personalidades bajo la co-presidencia de S. B. Yudhoyono, Presidente de Indonesia, E. J. Sirleaf, Presidenta de Liberia, y D. Cameron, Primer Ministro del Reino Unido. El informe de este Grupo, publicado en mayo de 2013 con el título *Una nueva Alianza Mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* (Grupo de Alto Nivel, 2013) ha aportado a este proceso dos elementos relevantes: en primer lugar, cinco principios generales que debieran ser el fundamento de una agenda universal de desarrollo: no olvidarse de nadie; situar el desarrollo sostenible en el centro; transformar las economías para crear empleo y crecimiento inclusivo; construir paz e instituciones eficaces, abiertas e inclusivas; y forjar una nueva alianza mundial. El informe también elaboró una lista de 12 objetivos de desarrollo global, que en esencia reorganiza los 8 ODM y añade nuevas metas sobre sostenibilidad, gobernanza y paz, y financiación del desarrollo. Una carencia particularmente notoria de esa propuesta se refiere a la reducción de la desigualdad.

c) *La Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río+20* (junio de 2012). Esta Cumbre, celebrada en junio de 2012 en Río de Janeiro, veinte años después de la histórica "Cumbre de la Tierra" de 1992, adoptó el importante documento final *El futuro que queremos,* que estableció los principios básicos y el procedimiento en los que habría de basarse la elaboración de los ODS[7]. En particular, planteó la necesidad de un enfoque coordinado y coherente entre la agenda ambiental y la del desarrollo económico y

[7] A/RES/66/288, 27 de julio de 2012, "El futuro que queremos".

social (puntos 3 y 75), que hasta entonces discurrían por canales separados; la centralidad de la lucha contra la pobreza, que se considera "el principal problema que afronta el mundo en la actualidad" (punto 2); el reconocimiento de la diversidad de enfoques en el desarrollo, y el importante principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas". De manera expresa, afirma que "los objetivos de desarrollo sostenible deben estar orientados a la acción, ser concisos y fáciles de comunicar, limitados en su número y ambiciosos, tener un carácter global y ser universalmente aplicables a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidad y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales. También reconocemos que los objetivos deben guardar relación con ámbitos prioritarios para lograr el desarrollo sostenible, y centrarse en ellos" (punto 247). Por otra parte, con el objetivo de asegurar un proceso participativo e inclusivo para la elaboración de los ODS, este documento aprobó la creación de un "Grupo de Trabajo Abierto" (*Open Working Group*, OWG) (punto 248), que como se indica más adelante ha sido la principal instancia de discusión de la propuesta de ODS a lo largo de 2014.

*Los ODS deben tener carácter global y ser universalmente aplicables, aunque se han de adaptar a las realidades y políticas nacionales*

d) *Las perspectivas regionales*. Impulsadas por las cinco comisiones económicas regionales del Consejo Económico y Social (ECOSOC), han dado lugar al informe *A Regional Perspective on the Post 2015 United Nations Development Agenda* (Naciones Unidas 2013a). El principal aporte de este informe es el reconocimiento de la diversidad y las diferentes perspectivas y situaciones en cada región, que sin embargo se resumen en cuatro grandes prioridades universales: a) empleo, especialmente para los jóvenes, y protección social; b) la reducción de las desigualdades; c) la sostenibilidad del medioambiente, y d) gobernanza democrática tanto en el plano nacional, como en el sistema internacional.

e) *Consultas sectoriales*: Entre 2012 y 2013 el proceso de deliberación sobre los ODS fue alimentado por diversas consultas y aportes específicos impulsados por Naciones Unidas. Las más relevantes han sido las siguientes: 60 consultas nacionales y 12 temáticas, cuyos resultados preliminares se han publicado en el informe *The Global Conversation Begins* (Naciones Unidas 2013c), y en una segunda fase, en *Delivering the Post-2015 Development Agenda* (Naciones Unidas 2014a); el aporte del sector privado, basado en miles de entrevistas realizadas a empresas e inversores por parte del "Pacto Global" (United Nations Global Compact 2013), que propuso un listado con diez grandes objetivos globales; el informe la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés) para canalizar el aporte científico y tecnológico, que en 2013 publica el informe *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible*, diri-

gido por Jeffrey Sachs (Red de Soluciones, 2013); y la encuesta de opinión *MyWorld*, realizada a escala global con más de un millón de personas consultadas. Sus resultados se dieron a conocer en 2013 en el informe *Un millón de voces: el mundo que queremos* (Naciones Unidas 2013b), que propone seis áreas prioritarias de desarrollo: educación, salud, empleo, agua y saneamiento, y gobierno honesto y responsable.

f) *El informe del Secretario General "Una vida digna para todos"* (Naciones Unidas 2013d), que quiere ser una síntesis de los aportes generados por Naciones Unidas desde 2010, y una propuesta avanzada para la elaboración de objetivos y metas. En particular, el Secretario General planteó que la nueva agenda debería ser "Universal por naturaleza, pero adaptable frente a las complejidades, necesidades y capacidades de países y regiones concretos; ambiciosa, pero con un diseño sencillo; capaz de combinar las esferas económica, social y ambiental, al tiempo que otorga la máxima prioridad al fin de la pobreza y la reducción de la desigualdad; protectora del planeta, su biodiversidad, el agua y la tierra; basada en derechos, con especial hincapié en las mujeres, los jóvenes y los grupos marginados; abierta a nuevas e innovadoras asociaciones; y respaldada por enfoques pioneros respecto de los datos y rigurosos mecanismos de rendición de cuentas" (punto 16). Además, propuso un listado con 15 "medidas transformadoras" (puntos 83 a 96) como aporte concreto para la definición de los ODS. Este informe fue respaldado por la Asamblea General, en su periodo de sesiones de septiembre de 2013, y en la actividad especial del Presidente de la Asamblea General celebrada el 25 de septiembre de ese año con los Jefes de Estado y de Gobierno. En ella se acordó iniciar un proceso intergubernamental abierto para la definición de los ODS con el establecimiento del OWG desde inicios de 2014, que culminaría en una decisión de la Asamblea General en septiembre de 2015.

A estos aportes habría que añadir los realizados por organismos regionales, como la Unión Europea, los elaborados por el CAD/OCDE, y por un gran número de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que quedan fuera del alcance de este trabajo. Además de fijar la posiciones propias, han tratado de informar o influir el proceso de debate de Naciones Unidas.

Los documentos de Naciones Unidas hasta ahora reseñados, sin embargo, presentan diferencias importantes y se observan con claridad acuerdos y desacuerdos en función de los objetivos y metas propuestas en cada uno de ellos, como destaca un estudio de Bergh y Couturier (2013) que compara los aportes del Secretario General y de las agencias de Naciones Unidas, de los sectores empresariales, y del Grupo de Alto Nivel. Según destacan estos autores, hay un alto gra-

do de acuerdo en los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo social básico que ya estaban presentes en los ODM. Ello puede atribuirse a que esos objetivos suponen un imperativo moral universal difícil de objetar, y por lo tanto conforman el "mínimo común denominador" sobre el que es posible un acuerdo intergubernamental. Pero también puede ser el legado de los propios ODM y el consenso que han generado, por lo que su continuidad, como "ODM *redux*" u "ODM 2.0" gozaría de mayor aceptación.

En particular, parecen gozar de amplio respaldo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre a escala universal; la igualdad de género y, como meta no contemplada en los ODM, la reducción de la violencia de género; el mayor acceso a la educación y la formación profesional y, más allá de los ODM, la mejora de su calidad; la erradicación de enfermedades graves, la reducción de la mortalidad infantil y materna, y la cobertura universal de los servicios de salud, pese a la controvertida exclusión de esta última meta en la propuesta del Grupo de Alto Nivel. Más allá de los ODM, también gozan de amplio respaldo las metas sobre acceso a fuentes de energía sostenible, mayor peso de fuentes renovables, eficiencia energética, y la necesidad de integrar plenamente los objetivos de desarrollo sostenible, que en los ODM aparecían débilmente.

*Parece gozar de amplio respaldo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre a escala universal*

Los consensos parecen menos claros en otras materias, que se incluyen en la mayor parte de las propuestas antes mencionadas, pero con significativas diferencias en cuanto a contenido y alcance. Sería el caso de la reducción de la pobreza más allá de la línea de pobreza extrema de los ODM, de 1,25 dólares por persona/día ajustados a la paridad del poder adquisitivo; y de las discrepancias entre el más avanzado reclamo de derechos reproductivos y la conservadora apelación a la salud reproductiva, que ya supuso rebajar el alcance de los ODM en 2000.

También existen diferencias en cuanto a los objetivos de empleo decente y derechos laborales; la inclusión de la seguridad alimentaria o la nutrición saludable; y aunque hay acuerdo en el acceso universal al agua potable y el saneamiento, no lo hay en cuanto al carácter público de su gestión. En materia de sostenibilidad ambiental, las propuestas realizadas divergen respecto a la ubicación de las metas sobre cambio climático –en los ODS o en los que establezca la CMNUCC– y reflejan las ya conocidas dificultades políticas de las negociaciones en esta materia en cuanto a quién asume qué costes en aplicación del principio de "Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas". En las propuestas sobre los medios necesarios para alcanzar las nuevas metas de desarrollo –el Objetivo 8 de los ODM o "Asociación Global para el Desarrollo, ahora denominado "entorno global favorable" o *global enabling environment*– hay también diferencias significativas si se va más allá de la mera continuidad de los débiles compromisos de ese ODM 8.

La desigualdad y la inclusión social son cuestiones donde los desacuerdos son particularmente llamativos, y un ámbito en el que se han concentrado los reclamos de la sociedad civil. Sólo una décima parte de las propuestas de metas contemplan la inclusión social (Bergh y Couturier 2013: 24). Mientras que el informe del Equipo de Tareas o del Secretario General reclaman que se afronten las desigualdades –de ingreso, pero también por razones de género y de otros factores–, el Grupo de Alto Nivel no las incluyó más allá de una referencia genérica a la igualdad de oportunidades, a pesar de que hay pruebas de que la persistencia de la desigualdad es uno de los principales obstáculos a la erradicación de la pobreza (Bergh y Couturier 2013: 4, 16), y que 90 especialistas en desarrollo de renombre se dirigieron directamente a este Grupo en una carta de marzo de 2013 pidiendo que no dejara fuera tanto la desigualdad entre países como al interior de los países.

Como señalan estos autores, una de las principales novedades de las propuestas impulsadas por los distintos grupos e informes de Naciones Unidas es la inclusión de metas de gobernanza, paz y seguridad, ausentes de los ODM a pesar de que sí habían sido contempladas, aunque de manera genérica, en la "Declaración del Milenio" de 2000. Ello indica una notable ampliación de la agenda de desarrollo, y un amplio consenso sobre las exigencias de paz, seguridad y ausencia de violencia que ésta requiere, así como en sistemas de gobierno responsables, transparentes y que erradiquen la corrupción. Pero no existe coincidencia tan clara respecto a la forma en la que ello se vincula con los derechos humanos y de ciudadanía o el Estado de derecho, con la inclusión social, y en materia de seguridad, con lo que ello supone en cuanto a control de armas o problemas globales como el narcotráfico y otras economías ilícitas. Obviamente, estas son áreas mucho más sensibles políticamente y en las que además es más complejo identificar metas e indicadores, por lo que es más difícil que sobrevivan al proceso intergubernamental de definición de los ODS.

## De los ODM a los ODS: la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (OWG)

El Grupo de Trabajo Abierto sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (OWG) fue establecido formalmente en enero de 2013 en cumplimiento del mandato de la Asamblea General en la Cumbre "Río+20"[8]. El OWG ha contado con 30 miembros en representación

[8] El mandato para el OWG se encuentra en los puntos 245 a 251, y específicamente en el punto 248 de la Resolución adoptada por la Asamblea General tras "Río+20", A/RES/66/288, 27 de julio de 2012, "El futuro que queremos". Sobre la constitución del OWG y sus miembros ver A/67/L.48/rev1, 15 de enero de 2013.

de 70 Estados organizados a partir de 5 grupos regionales, y ha celebrado 13 sesiones de trabajo de marzo a julio de 2014 bajo la presidencia de Csaba Körösi, representante de Hungría, y de Macharia Kamau, de Kenia. Ha contado con un Equipo de Apoyo Técnico de las agencias de Naciones Unidas, y en ese periodo ha realizado un gran número de consultas con actores no gubernamentales.

La primera fase de trabajo, de inventario o *stocktaking,* contó con ocho sesiones de febrero de 2013 a febrero de 2014. Desde entonces inició una segunda fase de discusión de propuestas[9]. En junio de 2014 había definido ya un "borrador cero" con 17 objetivos y 212 metas, si bien en la última sesión de trabajo, estas últimas quedaron reducidas a 169 –69 de ellas referidas a "medios de implementación"–, sin referencia alguna a indicadores de progreso (ICTSD 2014). En julio el OWG presentó a la Asamblea General la propuesta final[10], que ésta ha asumido formalmente como punto de partida de las negociaciones para definir entre enero y septiembre de 2015 la versión final de los ODS[11], que este órgano habrá de aprobar en el periodo de sesiones de ese año, en presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.

*La propuesta del Grupo de Trabajo Abierto pretende integrar las agendas del desarrollo económico, social y ambiental*

La propuesta del OWG reafirma en la introducción su intención de integrar las agendas del desarrollo económico y social y ambiental, y en particular el cambio climático, sin menoscabo del mandato de la CMNUCC en ese ámbito; refleja las diferencias existentes respecto a visiones y modelos de política para alcanzar el desarrollo sostenible en cada país, y en particular en cuanto al reconocimiento de los derechos de la "madre tierra" y de la diversidad cultural; en la habitual expresión de las diferencias Norte-Sur en esta materia, se reclama un esfuerzo adicional de los países avanzados, al tiempo que reafirma que la responsabilidad primaria de la movilización de recursos para el desarrollo sostenible corresponde a cada país.

Los 17 objetivos (ver cuadro 1) y las 169 metas en los que se concretan son "más amplios, profundos y transformadores" que los ODM[12]. Constituyen una estrategia de desarrollo global más ambiciosa, comprehensiva e integral que la más acotada agenda de lucha contra la pobreza y desarrollo social de los ODM. A continuación, se examinarán esos objetivos en perspectiva comparada para tratar de determinar su alcance.

---

9 Véase el documento *Encyclopedia Groupinica* con las propuestas de la décima sesión del OWG (marzo-mayo de 2014), en http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3698EncyclopediaGroupinica.pdf

10 A/68/970, 12 de agosto de 2014, "Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los ODS". Varios gobiernos expresaron reservas al texto en sus alocuciones finales de 19 de julio de 2014, con desacuerdos que se harán presentes en la negociación intergubernamental de 2015. Esas reservas se pueden consultar en la página del OWG en: http://sustainabledevelopment.un.org/owg13.html

11 Véase la Resolución de la Asamblea General de 10 de septiembre de 2014, A/RES/68/309.

12 *Earth Negotiations Bulletin*, IISD, vol. 32, nº 2, 22 de abril de 2013, p. 1.

| Cuadro 1<br>Objetivos de desarrollo sostenible: la propuesta del OWG |
|---|
| 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo |
| 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible |
| 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades |
| 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos |
| 5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas |
| 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos |
| 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos |
| 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos |
| 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación |
| 10. Reducir la desigualdad en y entre los países |
| 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles |
| 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles |
| 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (*) |
| 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible |
| 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica |
| 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles |
| 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible |
| (*) Reconociendo que la CMNUCC es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático. |

*Acabar con la pobreza extrema y el hambre en 2030, enfrentar la pobreza no extrema*

Al igual que los ODM, la propuesta de ODS está presidida por la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, aunque ahora se desglosan en dos objetivos diferenciados. El primero de estos nuevos objetivos proyecta a futuro los logros del periodo anterior: si entre 1990 y 2015 se logró reducir la tasa de pobreza extrema en un 50% –en realidad, esa meta se alcanzó en 2010–, ahora se pretende erradicar totalmente en 2030, basándose de nuevo en la "línea de pobreza" de los ODM de 1,25 dólares ajustados a la paridad del poder adquisitivo, con la importante precisión de que esa meta ha de alcanzarse en todo el mundo, y en cada lugar y no sólo en cuanto a las cifras globales.

También es una importante novedad la inclusión de la pobreza no extrema, planteándose una meta de reducción del 50% de la tasa de pobreza general, según definiciones nacionales, en ese mismo año. Se incluye también una meta de fortalecimiento de la resiliencia de las personas pobres y en situación de vulnerabilidad. Se añaden metas más ambiciosas desde una perspectiva de derechos o *entitlements*, pero probablemente más difíciles de precisar, y más controvertidas, como el establecimiento de sistemas nacionales de protección social con niveles o "pisos" mínimos de protección, y avanzar en la igualdad de derechos en el acceso a recursos económicos, financieros y de propiedad.

*Una importante novedad de la propuesta de ODS es reducir un 50% de la tasa de pobreza no extrema en 2030*

La erradicación del hambre, a la que ahora se dedica un ODS diferenciado, se pretende igualmente su erradicación completa en 2030, con metas mucho más precisas en cuanto a disponibilidad y acceso a los alimentos, y reducción de la desnutrición infantil, de mujeres jóvenes, embarazadas y lactantes y de personas mayores, en este caso, en 2025. Varias metas se refieren a la mejora de la productividad agrícola, los ingresos y el acceso a recursos productivos de los pequeños campesinos, y los sistemas agrícolas, en materias como la diversidad genética, la estabilidad de los mercados alimentarios o la infraestructura productiva. Y en el plano internacional, se alude también a la eliminación de los subsidios agrarios dañinos, conforme al mandato de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para las negociaciones de la Ronda de Doha.

*Más allá de la pobreza: la reducción de la desigualdad entre personas y países*

Una de las principales críticas a los ODM, como se indicó, fue el foco en la pobreza extrema, ignorando la desigualdad, lo que debilitaba

su eficacia como agenda de desarrollo, y reducía su alcance haciéndola menos relevante para países de renta media con una marcada desigualdad de ingreso. Como se verá, existen metas de inclusión social de alcance parcial en la mayor parte de los ODS propuestos por el OWG, pero también se ha definido un ODS 10 referido expresamente a la reducción de la desigualdad entre personas y países. En particular, se plantean como metas el aumento a tasas mayores que el promedio de los ingresos del 40% más pobre de la población, y el empoderamiento y la inclusión social de todas las personas, al margen de factores de discriminación o desigualdad "horizontal" como la raza, el género, la edad o cualquier otra condición social.

Una parte significativa de las metas en este ODS se refieren en realidad a políticas e instrumentos: en el plano nacional, se reclama la supresión de leyes discriminatorias y al adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social; y en el plano internacional, mayor esfuerzo de ayuda al desarrollo, una mejor regulación de los mercados financieros y la democratización, con más voz y mayor representatividad, de los organismos internacionales. Este objetivo, finalmente, incluye metas referidas a las migraciones, reclamando políticas migratorias que aseguren flujos ordenados, seguros y responsables, y una reducción de los costes de transacción de las remesas por debajo del 3%.

*Un objetivo integrado de salud y bienestar para todos*

Del conjunto de los ODM, tres abordaban metas de salud: el ODM 4, sobre reducción de la mortalidad infantil (menores de cinco años); el ODM 5, sobre reducción de la mortalidad materna y acceso universal a la salud reproductiva; y el ODM 6, sobre la lucha contra el VIH y el sida, la malaria y otras enfermedades graves. La propuesta de ODS ordena y agrupa en un sólo objetivo todas las metas de salud, y las amplía de manera significativa. Para 2030 se pretende lograr una importante reducción de la tasa global de mortalidad materna –menos de 70 por 100.000 nacidos vivos–; acabar con las muertes prevenibles en la infancia y en los recién nacidos; dar fin a las epidemias del sida, tuberculosis, malaria y enfermedades tropicales descuidadas, enfrentándose a la hepatitis y a las enfermedades; y reducir en una tercera parte las muertes prematuras por enfermedades no transmisibles. Como novedades relevantes se han incluido la prevención y tratamiento de sustancias tóxicas y el alcohol, disminuir "substancialmente" las muertes por contaminación, y reducir a la mitad las muertes por accidente de tráfico. En materia de acceso, se propone alcanzar en 2030 acceso universal a los servicios de salud reproductiva y a vacunas y medicamentos esenciales –con una referencia expresa a lo acordado en la Declaración de Doha sobre

medicinas–, y, en un importante avance en materia de derechos, se propone alcanzar, aunque sin fecha concreta, la cobertura universal de la salud.

*Una agenda ampliada de educación: cobertura, calidad, oportunidad, inclusión*

La propuesta de ODS plantea una agenda educativa mucho más amplia y ambiciosa que la prevista en el ODM 2 –que se limitaba aun ciclo de enseñanza primaria completo para todos los niños y niñas–, y ahora se extiende a la educación infantil y secundaria y a la formación profesional. Aborda también metas de calidad, y junto a mayores coberturas, se extiende a los resultados de aprendizaje. En particular, se pretende alcanzar en 2030 cobertura completa, gratuita, igualitaria y de calidad de la educación preescolar, primaria y secundaria, con resultados de aprendizaje relevantes y efectivos –incluyendo la educación para el desarrollo sostenible, la ciudadanía y los derechos humanos, y la cultura de paz–, e igualdad de acceso para mujeres y hombres a la formación profesional y universitaria accesible y de calidad. La propuesta también plantea incrementar la proporción de jóvenes y adultos alfabetizados, y con capacitación técnica y profesional para el empleo –aunque no se fija en cuanto– y el aumento del profesorado cualificado y las becas en los países menos avanzados, de nuevo sin precisar en qué cifra.

*Las metas de igualdad de género son más amplias, pero eminentemente declarativas*

*Igualdad de género y empoderamiento de la mujer: una agenda comprehensiva pero de carácter declarativo*

Los propósitos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer de los Objetivos del Milenio, pomposamente enunciados en el ODM 3, quedaban reducidos a una meta más limitada de igualdad de género en enseñanza primaria y secundaria para 2005, y en todos los niveles para 2015. También en este ámbito la propuesta del OWG, a través del ODS 5, es más amplia y comprehensiva: se inicia con el propósito de "acabar con todas las formas de discriminación contra las mujeres y las jóvenes, en todas partes", incluye la meta de acabar con todas las formas de violencia contra la mujer, incluyendo la trata y la explotación sexual, y todas las prácticas dañinas, como la mutilación genital o el matrimonio forzado. La agenda se extiende a la participación y los derechos, reclamando el reconocimiento del trabajo no pagado de las mujeres, el acceso a la salud reproductiva y los derechos reproductivos, la plena participación en el espacio público y la vida social y política, el acceso a la propiedad y los recursos productivos y la mayor participación en el uso de las nuevas tecnologías, adoptando para ello

la legislación necesaria. Agenda, sin duda, amplia y comprehensiva, pero eminentemente declarativa: en este campo el OWG no propone fechas ni metas cuantitativas, lo que debilita la propuesta.

*La nueva agenda de empleo decente y crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible*

Los ODS 8 y 9 representa una ampliación muy notable de la meta 3 del ODM 1, que pretendía lograr pleno empleo productivo, trabajo digno para todos, y la erradicación del trabajo infantil, situándola en la agenda más amplia de "crecimiento verde" impulsada por el G20, Naciones Unidas y la OCDE. En particular, se pretende alcanzar en 2030 pleno empleo productivo y trabajo decente para todas las personas, hombres y mujeres, jóvenes y discapacitados, a través de economías con mayor crecimiento y productividad –al menos un 7% anual en los Países Menos Adelantados (PMA)–, una reducción del empleo informal, mayor acceso a financiación, y pautas de consumo que no degraden el medio ambiente; y en 2020, haber reducido "substancialmente" la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se pretende también acabar con el trabajo infantil en 2025, incluyendo el reclutamiento de niños soldado, y proteger los derechos laborales y la seguridad en el trabajo, en particular para los migrantes y quienes tengan un empleo precario.

Particular importancia se otorga en esta agenda –cuenta con un objetivo diferenciado– a la industrialización y la mejora de la infraestructura, con metas para 2030 de reconversión industrial, fomento de la I+D+i, y mejora de la sostenibilidad, y de acceso a Internet en los PMA para 2020.

*El reconocimiento del desarrollo local*

El desarrollo local también fue una cuestión apenas tratada en los Objetivos del Milenio (Cohen 2013). El ODM 7 sólo incorporó una meta de mejora, para 2020, de las vidas de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales. En la propuesta del OWG, esta cuestión también gana en importancia, siendo objeto del ODS 11, que pretende promover ciudades y asentamientos humanos "inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles". En particular, para 2030 se fijan como metas el acceso universal a servicios básicos y la vivienda segura, adecuada y sostenible; a servicios de transporte público seguros y accesibles, especialmente para personas con discapacidad y en situación vulnerable; y reducir el número de fallecimientos y de personas afectadas por desastres, reduciendo su impacto económi-

co; y para 2020, aumentar –en una tasa aún por determinar– el número de ciudades y asentamientos humanos que adopten planes integrales de gestión de desastres.

*La plena integración en los ODS de la agenda ambiental, la energía y la sostenibilidad*

La agenda ambiental de los ODM, centrada en el Objetivo 7 –"Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente"– se caracterizó por su debilidad, al demandar la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas nacionales, y detener la pérdida de recursos y biodiversidad, con indicadores de conservación y protección. A ello se le unían metas más específicas en materia de agua y saneamiento y en concreto una reducción del 50% de la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

El mandato de integración plena de las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo ha dado lugar a una agenda mucho más amplia y ambiciosa, que se aborda directamente en al menos 6 de los 17 ODS propuestos, existiendo metas de sostenibilidad en al menos otros tres. Se trata de los siguientes:

– Agua potable y saneamiento (ODS 6): estas cuestiones ganarían relevancia al contar con un objetivo diferenciado, por el que se pretende alcanzar para 2030 el acceso universal y equitativo al agua potable y a saneamiento adecuado, y acabar ese año con la defecación al aire libre, atendiendo a las necesidades especiales en este ámbito de las mujeres y las niñas. Para 2030 también se propone la mejora de la calidad del agua potable, la eficiencia en el uso del agua, un aumento sin determinar de la tasa de reutilización del agua, y una mayor participación local y cooperación internacional en la gestión de los recursos hídricos.

– Energía (ODS 7): elemento novedoso en la propuesta de ODS, plantea asegurar el acceso universal a servicios de energía fiables y modernos en 2030, y para ese mismo año aumentar "substancialmente" la cuota de energía renovable, y duplicar las tasas de eficiencia en el uso de energía, con mayor cooperación internacional y en particular con la transferencia de tecnología a los PMA.

– Pautas sostenibles de producción y consumo (ODS 12): a través de este objetivo se pretende implementar el Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenible (10YPF SCP) adoptado en 2012 en la Cumbre Río+20[13], y alcanzar en 2030 una

[13] Sobre este Marco, cuyo secretariado radica en el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), véase http://www.unep.org/10yfp

gestión y uso sostenible de los recursos naturales. En particular, se plantean como metas la reducción "significativa" de la generación de basura, la reducción a la mitad de la comida desperdiciada per cápita, y para 2020 una gestión adecuada de los productos químicos y de otros residuos conforme a normas internacionales.

– Acción urgente contra el cambio climático y su impacto (ODS 13): este objetivo está precedido de una advertencia en relación al mandato de la CMNUCC, reconociendo que éste es el marco en el que habrá de negociarse la respuesta internacional al cambio climático. En este ámbito existe un desfase en el calendario, pues los ODS se negociarán en la Asamblea General en septiembre de 2015, y el instrumento que sustituya al Protocolo de Kioto y defina metas sobre reducción de emisiones deberá adoptarse en diciembre de 2015 en la conferencia de las partes (COP) de la CMNUCC en París. Por ello, las metas en este campo son necesariamente genéricas, aludiendo a la necesidad de fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación a los desastres relacionados con el cambio climático, e implementar el compromiso adoptado en la CMNUCC de movilizar para 2020 100.000 millones de dólares anuales para afrontar las necesidades de los países en desarrollo y asegurar el pleno funcionamiento del Fondo Verde del Clima.

– Conservación y uso sostenible de los océanos y los recursos marinos y terrestres (ODS 14 y 15): estos objetivos recogen en parte las "Metas de Aichi sobre Biodiversidad", adoptadas en Nagoya (Japón) en 2010 el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica[14], por lo que en vez de 2030, deberán alcanzarse en años anteriores. En particular, se establece que para 2020 deberá asegurarse la protección y gestión sostenible de los ecosistemas marinos y costeros, con al menos un 10% de áreas marinas y costeras protegidas; la regulación efectiva de la pesca y el fin de la sobrepesca, la pesca ilegal y no regulada, y los subsidios a la pesca que sostienen esas prácticas; y para 2025, prevenir y reducir "significativamente" la contaminación marina en todas sus formas. En cuanto a los recursos terrestres, para 2020 se deberá asegurar la conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y de aguas interiores y los bosques, detener la deforestación y la desertización, restaurar suelos degradados, reforestar –la tasa de progreso se deja pendiente, de nuevo, para la posterior negociación intergubernamental–, detener la extinción de especies protegidas, y la invasión de especies foráneas; y para 2030 se deberá asegurar también la conservación de los ecosistemas de montaña.

14 Véase http://www.cbd.int/sp/targets/

*La dimensión política en los ODS: gobernanza y seguridad*

La inclusión de una agenda explícitamente política a través del ODS 16 es una de las grandes novedades, si bien se formula de manera genérica, declarativa y poco precisa. Se trata posiblemente de uno de los ámbitos más sensibles, y en el seno del OWG hubo posiciones contrarias a su inclusión, por entenderse que no formaba parte del mandato de la Asamblea General; por afectar a materias que se encontrarían dentro del ámbito de la jurisdicción interna de los Estados; o desde posiciones contrarias, por suponer una "securitización" de la agenda de desarrollo[15]. Por todo ello, al final sólo se han logrado acuerdos de mínimos que eluden cualquier referencia a la naturaleza democrática de los gobiernos y a la relación de esa agenda con los derechos humanos, salvo una alusión a la protección de los derechos fundamentales, "de acuerdo con la legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales".

El ODS 16 abarca dos grandes cuestiones. Por un lado, metas genéricas de reducción de la violencia en toda sus formas y en todas partes, en particular acabar el abuso, explotación, tortura y tráfico contra la infancia, y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia. Por otro lado, una agenda de "buen gobierno" centrada en la promoción del Estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones –fórmula elegida para sortear los desacuerdos sobre la democracia– y la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos.

*El limitado alcance de los medios de implementación debilita la credibilidad de la propuesta de ODS*

*Medios de implementación: ¿Una "Asociación Global para el Desarrollo Redux"?*

El ODS 17 se basa expresamente en los ODM, al reclamar el fortalecimiento de los "medios de implementación" y la "revitalización" de la Asociación Global para el Desarrollo que estableció el ODM 8. No hay cambios significativos respecto a las metas anteriores, por dos razones principales: primera, por los desacuerdos y el estancamiento que caracteriza a las agendas de las finanzas globales, la AOD o las negociaciones comerciales multilaterales; y segunda, por existir otros procesos paralelos al OWG en este ámbito. En particular, se ha establecido en junio de 2013 un Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible, en cumplimiento del mandato de Río+20, y se está preparando la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo (Addis Abeba,

[15] *Earth Negotiations Bulletin*, IISD, vol. 32, nº 12, 23 de junio de 3014, p. 13.

julio de 2015)[16]. Pero a falta de propuestas más ambiciosas, el limitado alcance de estas metas –básicamente una reiteración de las anteriores, largamente incumplidas– afecta seriamente a la credibilidad del conjunto de los ODS.

¿Qué se ha plantea en concreto como "medios de implementación"? Una cuestión largamente debatida en el OWG ha sido la necesidad de que cada uno de los ODS especifique sus propios medios para cumplirse, y de hecho en muchos de ellos se mencionan, además de los contemplados en el ODS 17. Pero este último se limita a reiterar, de manera genérica, la necesidad de movilizar recursos financieros adicionales de fuentes diversas y de una mayor generación de recursos internos, con un mayor apoyo internacional para la recaudación fiscal y asegurar la sostenibilidad de la deuda; y se insiste en reclamar el cumplimiento del 0,7% del PIB de los países ricos como AOD, de los que el 0,15% a 0,20% deberá destinarse a los PMA. Resulta llamativo, por otra parte, que se insista en la AOD cuando desde CAD se está planteando una amplia revisión de los conceptos y criterios estadísticos para la medición de los flujos financieros a los países en desarrollo, con la propuesta de una medida de "Apoyo Oficial Total al Desarrollo (*Total Official Support for Development* o TOSD), por mucho que el propio CAD insista que ésta no debe constituir una excusa para el incumplimiento de los compromisos internacionales sobre AOD (Comité de Ayuda al Desarrollo 2014: 4).

En cuanto a comercio y acceso a los mercados se reitera el llamamiento a la conclusión de la Ronda de Doha, añadiendo como meta duplicar la participación de los PMA en las exportaciones globales. Se introducen también propuestas genéricas de transferencia de tecnología, fortalecimiento de capacidades nacionales, promoción de asociaciones con partícipes diversos, a escala global y local, dando cabida a la sociedad civil y el sector privado, y mejora de la capacidad estadística para el seguimiento y la evaluación, con la desagregación de los indicadores en función de la diversidad de las sociedades; y como "asunto sistémico", se ha introducido una mención a la coherencia de políticas para el desarrollo y la necesidad de respetar el "espacio de política" y el liderazgo de cada país para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

[16] Véase el informe final en A/69/315, *Informe del Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible*, 15 de agosto de 2014.

## Conclusiones y perspectivas: avances y riesgos pendientes para la agenda post-2015

Las metas de desarrollo global que se han ido gestando en el seno de Naciones Unidas reflejan cambios sustanciales en la concepción del desarrollo. Lejos del "optimismo liberal" de principios de los noventa, las tensiones generadas o agravadas por el proceso de globalización –deterioro ambiental, desigualdades crecientes, crisis económica y malestar social, y creciente relevancia de los riesgos globales…–, unidas al ascenso del Sur y la aparición de los nuevos actores relevantes, públicos y privados, obligan a dejar atrás las tradicional visión post-colonial o "Norte-Sur" de los problemas del desarrollo. Ni el desarrollo global puede ya limitarse a la agenda de los ODM, centrada en la reducción de la pobreza extrema, ni el eje "Norte-Sur" refleja adecuadamente las nuevas constelaciones de poder ni la geografía política del desarrollo y la economía política internacional.

*La propuesta de objetivos post-2015 es un gran avance para un "pacto global" para el desarrollo, pero tiene importantes debilidades y riesgos*

En ese contexto, la propuesta de objetivos post-2015 representa un gran avance como propuesta de "pacto global para el desarrollo"[17]. Resitúa en un marco multilateral, más representativo y legítimo, la definición de las metas globales, con las coaliciones de poder tradicionales en una posición menos relevante que en el pasado. Hay que destacar el hecho de que ese proceso ha tenido a Naciones Unidas como impulsor, ágora y referente, en un periodo en el que emergen otras instancias de gobernanza global con serias carencias de representatividad y legitimidad, como el G-20. Conforme al mandato de la Asamblea General, se ha planteado una agenda global e integrada de desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental, que por primera vez aborda cuestiones como la pobreza no extrema, la desigualdad y la inclusión social, el crecimiento "verde" y los problemas ambientales globales, y en especial el cambio climático, aunque en este último caso las metas estén supeditadas al proceso decisorio de la CMNUCC. Es también una agenda de validez universal, no limitada a los países más pobres, aunque reconoce su especificidad, y al tiempo con capacidad de adaptarse a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales. Puede interpretarse, por ello, como un marco de gobernanza del desarrollo "multinivel", de carácter global pero que al mismo tiempo reconoce el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo "westfaliano" de Estados soberanos y de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales con reducida imperatividad.

Por otro lado, se ha elaborado a través de un extraordinario proceso de "interacción comunicativa" y de construcción de una ética discursiva mediante un amplio proceso de deliberación pública, participa-

[17] Un examen detallado de esta propuesta respecto a otras opciones más restrictivas, ver Sanahuja 2013a.

ción, consulta y formación de consensos y visiones compartidas, lo que es especialmente relevante en términos de su legitimidad y eficacia. Como ha ocurrido con los ODM, los ODS pueden generar una narrativa o *telos* con una fuerte capacidad de movilización de los actores políticos y sociales, lo que como se indicó es una condición necesaria para su cumplimiento habida cuenta de su naturaleza como norma no vinculante.

Pero estos elementos positivos no deben ocultar las importantes debilidades y riesgos que se encierran en los propósitos y formulación de los ODS antes de que sean objeto de las negociaciones intergubernamentales en el seno de la Asamblea General. Reconociendo el importante esfuerzo de consenso realizado –y sin obviar las reservas formuladas por algunos Estados–, el documento responde a la tradicional lógica de agregación propia de una negociación intergubernamental, que conduce a acomodar intereses diversos sin una priorización definida. Es un documento que incluye prácticamente todas las demandas y necesidades del progreso humano, y si bien hay metas más claras y específicas –parte de ellas las que dan continuidad a la agenda más limitada del los ODM–, otras son muy genéricas y declarativas, y no se distinguen ni aportan valor añadido alguno respecto a los compromisos adquiridos en otras instancias multilaterales o en normas legales sobre derechos humanos, lo que puede anunciar compromisos poco eficaces. Quizás sea necesario, en este sentido, una diferenciación más clara entre los marcos normativos, que han de estar más explícitamente anclados en normas de derecho internacional y otros acuerdos multilaterales, y las metas más concretas dirigidas a establecer objetivos mensurables de progreso y parámetros de comparación internacional (*benchmarking*).

Desde la perspectiva funcional, se ha producido una marcada "inflación" de objetivos y metas –se proponen 17 objetivos y 169 metas respecto a los 8 objetivos y 21 metas de los ODM, y algunos de esos objetivos incluso agregan metas en campos diversos–, en las que no existen prioridades claras, y no siempre se diferencia bien el nivel en el que han de cumplirse (Norton *et al.* 2014: 2). Jan Vandemoortele, que desde el PNUD tuvo un papel clave en la gestación de los ODM, ha sido particularmente crítico con este hecho, recordando que la principal ventaja de los ODM fue su claridad y concisión, llegando a afirmar que "una agenda de más de 150 metas imprecisas no servirá a ningún fin práctico" (Vandemoortele 2014). Por otro lado, hay cierto grado de arbitrariedad en la selección de metas y objetivos, que quizás tenga más que ver con consensos preexistentes y/o con el éxito de las estrategias de incidencia de determinados actores e intereses, que con su pertinencia o valor intrínseco. Las metas sobre migraciones, demografía, responsabilidad social de la empresa o construcción de la paz, por ejemplo, parecen haber quedado relegadas, y sin embargo hay cuestiones muy específicas que sí han encon-

trado un lugar entre las metas propuestas. Por otra parte, se observa en muchos casos un evidente confusión entre fines y medios. Un buen número de metas propuestas aluden a las políticas a adoptar o implementar –crecimiento, industrialización, infraestructura productiva…–, y no tanto a las mejoras de bienestar o derechos a alcanzar.

La proliferación de metas y la escasa concreción de muchas de ellas plantea varios riesgos: por un lado, la "sobrecarga" de metas para gobiernos y países con instituciones débiles, sin que haya incentivos claros para el cumplimiento en términos de reputación o apoyo internacional (Tezanos 2013: 92). Este problema es aún más relevante si se considera la contradicción que existe entre el carácter universal de los objetivos, y el principio, establecido en el preámbulo de la propuesta, de que será cada país el que habrá redefinirlos en su contexto nacional. Ello supone marcadas diferencias en cuanto a los incentivos vigentes en cada caso. Otras metas son imprecisas y difíciles de operacionalizar con indicadores de progreso adecuados y fuentes de datos comparables, lo que puede desalentar su cumplimiento.

*No resulta creíble ni aceptable la mera reiteración de las metas del ODM 8*

Por otro lado, se puede debilitar el alcance de la propuesta al incluir metas poco realistas y, en algún caso, que son simplemente irrealizables, aunque sean justas y necesarias. ¿Es realista pensar que alcanzará el pleno empleo y el trabajo decente a escala universal en 2030, o que se habrán restaurado todos y cada uno de los ecosistemas dañados en ese año? Desde el punto de vista discursivo, cuando existen imperativos morales y políticos incontrovertibles que obligan a reclamar un objetivo en su integridad, reclamar metas intermedias más realistas puede ser una posición poco defendible, y cabría preguntarse si no ha sido éste el caso con algunas de las propuestas del OWG.

Finalmente, como se ha indicado, la debilidad y continuismo de las metas relativas a los "medios de implementación" y el "entorno habilitador" es uno de los aspectos más alicortos de la propuesta. Puede alegarse que esas cuestiones dependen de otros procesos decisorios, en Naciones Unidas y fuera de esta organización, o que ya se mencionan en otros ODS, pero no parece ser esa la razón que explica el escaso alcance y ambición de las propuestas sobre ayuda, comercio, regulación financiera, o acceso a la tecnología del ODS 17. No resulta creíble ni aceptable políticamente la mera reiteración –o "revitalización", en la terminología elegida– de las metas del ODM 8, formuladas hace quince años. Además de haber sido en gran medida incumplidas, su contribución a las metas de desarrollo global sería en el mejor de los casos parcial, estando ausentes otras muchas políticas e instrumentos relevantes para la reducción de la pobreza y la desigualdad y el desarrollo sostenible, como la fiscalidad internacional –un asunto en el que ya existen propuestas de gran alcance

en el seno del G-20 o de la OCDE–, el control de los flujos ilícitos o los paraísos fiscales, los acuerdos comerciales plurilaterales o regionales –en la actualidad mucho más relevantes que las negociaciones multilaterales en cuanto a la generación de oportunidades de desarrollo–, o las normas de conducta de las empresas multinacionales y la inversión extranjera directa, por citar sólo algunos. En materia de cooperación al desarrollo, la insistencia en 0,7% obvia los debates, avances y desafíos planteados en materia de fuentes adicionales de financiación del desarrollo –entre ellos, los relativos a las nuevas formas de medición de esos flujos y el concepto TOSD–, y de la gobernanza global de las políticas de cooperación. Tampoco se incorpora adecuadamente a esas agendas a los nuevos donantes y la cooperación Sur-Sur, en parte por el rechazo de los países emergentes a asumir obligaciones que se aproximen a las que se exigen, sin demasiado éxito, a los países avanzados.

Considerando todos estos elementos, queda mucho trabajo por hacer. Más que un punto de llegada, la propuesta de objetivos y metas del OWG es un punto de partida de un proceso en el que hay aún muchas tareas pendientes, y un alto grado de incertidumbre respecto a lo que pueda ocurrir en las negociaciones intergubernamentales. La Asamblea General, a lo largo de 2015, tiene ante sí el desafío de lograr una propuesta más concisa y concreta, que permita el seguimiento efectivo del progreso y la comparación internacional, sin renunciar a la ambición, carácter integral y universalidad que conforme a su propio mandato habría de presidir al nuevo conjunto de metas globales. Propuesta que también debería ser capaz de establecer una narrativa convincente y un horizonte movilizador en los años venideros, y de reflejar con claridad moral y sentido estratégico tanto las aspiraciones colectivas de progreso humano, como las responsabilidades que será necesario asumir para hacerlas realidad.

## Referencias bibliográficas


Barnett, M. y Duvall, R. (eds.) (2005). *Power in Global Governance,* Cambridge, Cambridge University Press.

Bergh, G. y Couturier, J. (2013). *A rough guide to emerging consensus and divergence in post-2015 goal areas,* Londres. Overseas Development Institute (ODI), noviembre.

Cohen, M. (2013). *The city is missing in the Millenium Development Goals,* Nueva York, The New School/Harvard School of Public Health.

Comité de Ayuda al Desarrollo (2014). *Measurement of Development Finance post-2015*, París, CAD/OCDE, DAC Senior Level Meeting 7-8 de octubre.

Engel, P. y N. Keijzer (2013). *Development Policy on the Edge. Towards a post-2015 development agenda*, Maastricht, ECDPM, Discussion paper nº 141, febrero.

Evans, A. y Steven, D, (2013). *What Happens Now? Taking the Post-2015 Agenda to the Next Stage*, Center on International Cooperation, New York University.

Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization* nº 52, pp. 887-917.

Fukuda-Parr, S. (2012). *Should Global Goal Setting Continue, and How, in the Post-2015 Era?*, Nueva York, Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Paper nº 117.

Fukuda-Parr, S. (2013). *Global Development Goal Setting as Policy Tools. Intended and Unintended Consequences*, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), working paper nº 108, abril.

Gauri, V. (2012). *MDGs that Nudge. The Millennium Development Goals, Popular Mobilization, and the Post-2015 Development Framework*, Washington, World Bank, Policy Research Working Paper nº 6282, noviembre.

Gilardi, F. (2012). "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies", en W. Carlsnaes, T. Risse and B. Simmons (eds.), *Handbook on International Relations*, Sage Publications, pp. 453-477.

Green, D., Hale, S, y Lockwood, M. (2012). *How Can a Post-2015 Agreement Drive Real Change? (Revised edition)*, Oxford. Oxfam, Oxfam Discussion Paper, noviembre.

Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 (2013). *Una nueva Alianza Mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Nueva York, Naciones Unidas, mayo.

Hulme, D. (2009). *The Millennium Development Goals (MDGs). A Short History of the World's Biggest Promise*, Manchester. The University of Manchester Brooks World Poverty Institute, working paper BWPI nº 100, septiembre.

ICTSD (2014). "UN Working Group Agrees to Proposed Sustainable Development Goals", *Bridges*, International Center for Trade and Sustainable Development, vol. 18, nº 27, 24 de julio.

Jolly, R., Emmerij, L., y Weiss, T. G. (2007). *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*, Madrid, La Catarata/Unesco Etxea.

Maxwell, S. (2014). "Post-2015: Arriving or Departing?", 3º de julio, acceso el 6 de diciembre de 2014 en [http://www.simonmaxwell.eu/blog/post-2015-arriving-or-departing.html].

Melamed, C. (2012). *Putting inequality in the post-2015 picture*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), marzo.

Miller-Dawkins, M. (2014). *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), working paper nº 402, noviembre.

Naciones Unidas (2012). *El futuro que queremos para todos. Informe al Secretario General*, Nueva York: Naciones Unidas, UN System Task Team on the Post-2015 Development Agenda.

Naciones Unidas (2013a). *A Regional Perspective on the Post 2015 United Nations Development Agenda*. S.l. Naciones Unidas, Comisiones Económicas Regionales.

Naciones Unidas (2013b). *Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas*, Nueva York, Naciones Unidas, Grupo de Desarrollo.

Naciones Unidas (2013c). *The Global Conversation Begins. Emerging Views for a New Development Agenda,* Nueva York, Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2013d). *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, Nueva York, Naciones Unidas, A/68/202, 26 de julio.

Naciones Unidas (2014). *Delivering the Post-2015 Development Agenda. Opportunities at National and Local Levels*, Nueva York, Naciones Unidas.

Norton, A., Scott, A., Lucci, P., y Avis, W. (2014). *Taking the Sustainable Development Goals from ´main basis to effective vision –What's the road map?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), working paper nº 402, septiembre.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo humano 2013*. Nueva York: PNUD.

Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN) (2013). *Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas*. Nueva York, Naciones Unidas.

Risse-Kappen, T., Ropp, S. y Sikkink, K. (eds.) (1999). *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ruggie, J. G. (1982). "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization* vol. 36, nº 2, pp. 379-415.

Sanahuja, J. A. (2007). "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M. (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.

Sanahuja, J. A. (2013a). "Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda", en Domínguez, R. y Tezanos, S. (Coords.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Santander, Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria, pp. 161-185.

Sanahuja, J. A. (2013b). "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en Mesa, M. (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.

Sanahuja, J. A. (2014). "El desarrollo global y el ascenso de los países emergentes: retos para la cooperación de la Unión Europea", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 108, diciembre, pp. 67-93.

Tezanos, S. (2013). "Más allá de 2015. Desafíos para para al construcción de una agenda post-ODM", en Domínguez, R. y Tezanos, S. (Coords.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*, Santander, Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria, pp. 87-97.

United Nations Global Compact (2013). *Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda. Report to the United Nations Secretary-General*, Nueva York, Naciones Unidas.

Vandemoortele, J. (2011). "The MDG story: intention denied", *Development and Change* vol. 42, nº 1, pp. 1–21.

Vandemoortele, J. (2014). "¿Es una agenda con muchas metas imprecisas mejor que ninguna?, *El País Planeta Futuro*, 21 de octubre.

# Los *drones:* apuntes sobre una nueva arma de la panoplia bélica mundial

*Alberto Piris Laespada*

*General de Artillería y de Estado Mayor (Reserva)*

## Introducción

En espera de que la Real Academia Española de la lengua incorpore la palabra inglesa drone (bien aceptándola directamente o castellanizándola a "dron"[1]), conviene saber que en su idioma original este vocablo tiene varios significados; el principal alude a los zánganos de las colmenas y, por extensión, al monótono zumbido que emiten durante el vuelo.

La acepción sonora del vocablo, que abarca también varios términos en el campo de la música, es la que hizo llamar *drones* a los aviones teledirigidos sin piloto, debido al especial ruido que se escucha en tierra cuando sobrevuelan a cierta altura. En nuestro idioma, se llaman aviones teledirigidos a los que evolucionan siguiendo las órdenes radioeléctricas que les llegan desde un dispositivo de control remoto o mando a distancia, expresiones aceptadas por la RAE.

[1] La Real Academia Española ha incorporado el uso de la palabra "dron" a la 23ª edición de su Diccionario, cuando este texto ya ha sido enviado a imprenta.

Dado que en este trabajo se va a tratar sobre todo del uso militar de estas aeronaves, parece indicado aceptar también temporalmente la terminología oficial en inglés, donde los *drones* se identifican por las siglas UAV, esto es, "vehículo aéreo no tripulado" *(Unmanned Aerial Vehicle).*

Puesto que los *drones* de aplicación militar han sido inicialmente concebidos, probados y extensivamente utilizados por las fuerzas armadas de EE.UU., se comenzará analizando la política exterior de este país, especialmente desde que Obama asumió la presidencia y contribuyó, más que cualquiera de los anteriores presidentes, al auge de los aviones no tripulados, utilizados por la CIA y el Pentágono en acciones de observación, vigilancia y ataque.

Como todo instrumento de guerra, su desarrollo, experimentación y fabricación corresponden a la industria de defensa, que en este nuevo producto encuentra una importante fuente de beneficios. La carrera por los *drones* ya está en pleno vigor en numerosos países del mundo, incluyendo España.

*La carrera por los drones ya está en pleno vigor en numerosos países del mundo, incluyendo España*

También se reflejarán varios puntos de vista sobre el uso de los aviones no tripulados en el ámbito de las operaciones militares. Entre estos se incluye la experiencia personal de un oficial de la Infantería de Marina española que combatió en Afganistán sirviéndose de los *drones* estadounidenses. Se expone el punto de vista de una organización pacifista, como es el "Centro Delàs de Estudios por la Paz" y se añaden otras percepciones distintas, incluyendo, claro está, la del autor del trabajo.

## Los *drones* en la política exterior de Obama

Desde que Obama alcanzó la presidencia de EE.UU., fue armando un trípode sobre el que gradualmente se apoyó su política exterior en el ámbito militar. Los tres pies son:

- los servicios secretos de espionaje e información;
- la que algunos denominan coloquialmente la "aviación privada" del presidente: los *drones*;
- y los comandos operativos de las fuerzas especiales.

Política exterior que se desarrolla bajo el influjo dominante de la "guerra contra el terror", impuesto por su antecesor en la presidencia y del que Obama no ha logrado librarse. La lucha contra el Estado Islámico, iniciada en septiembre de 2014, ha hecho renacer todas las secuelas de la citada guerra que ya apuntaron durante la presidencia de Bush y llevaron a EE.UU. a un callejón sin salida en el que se halla inmerso.

El trípode está bien conjuntado: los servicios de información proporcionan datos de los presuntos terroristas y éstos van siendo eliminados a medida que se presentan las oportunidades, sea al "estilo Ben Laden", es decir, mediante un asalto ejecutado por las fuerzas especiales, sea mediante los misiles o bombas lanzados por los *drones*. El sistema parece funcionar con fluidez, según se leía en un amplio informe publicado por *The Washington Post* en octubre de 2012 (Miller, 2012: 1): "El asesinato selectivo es ahora tan rutinario que el Gobierno de Obama ha dedicado gran parte del año pasado a codificar y racionalizar los procesos en los que se basa".

Según el diario citado, parte de esa racionalización fue el desarrollo de la llamada "matriz de eliminación" *(disposition matrix),* una tabla donde se ordenan los nombres de los supuestos terroristas y los recursos a utilizar para su neutralización. Esta es la forma de definir al enemigo en la nueva guerra: un enemigo al parecer inagotable y eterno, porque ni Obama ni Bush han sabido concretar con claridad los parámetros de la guerra contra el terror y los límites dentro de la cual estaría contenida, ni hay visos de que nadie vaya a aclarar esta cuestión en un futuro inmediato.

Un funcionario dedicado a esta actividad lo explicó así: "No podemos matar a todos los que pretenden hacernos daño. Pero es una parte indispensable de nuestro trabajo... No esperamos alcanzar en diez años un mundo donde todos se den la mano y proclamen que aman a EE.UU." (Miller, 2012). Se necesitarán más de diez años, es lo que vino a decir. Pero es casi seguro que el carácter camaleónico y autorreproductivo de tan difuso enemigo haya obligado ya a rectificar al citado funcionario desde que la aparición del Estado Islámico ha generado en los últimos meses un nuevo y muy provechoso frente de actividad para los *drones*.

El director de la CIA también participó en el refinamiento del proceso: "El sistema funciona como un embudo, que recibe información de media docena de agencias y se afina tras varios niveles de revisión". La matriz refinada es presentada por la CIA al presidente, que es quien personalmente decide las acciones a ejecutar.

El "embudo" empieza, pues, en lo que se convirtió en destacado motivo de polémica internacional: el espionaje omnicomprensivo de las comunicaciones en cualquier lugar del mundo y bajo cualquier forma o medio de transmisión. Se trata solo de la fracción del "embudo" que conduce a la eliminación física del sospechoso. El resto de la información se encamina por otros conductos menos violentos pero no menos eficaces para los intereses de EE.UU., que maneja este tinglado casi en exclusiva, aunque esto no le impida utilizar los servicios de inteligencia de otros Estados, en función de los intereses comunes que les unan.

Poco importan a los ciudadanos, en EE.UU. o en el resto del mundo, las disquisiciones en las que se enzarzan los tecnócratas de la defensa al tratar de definir qué es una amenaza, cuándo es inminente, quién puede amenazar y cómo puede hacerlo, con el fin de determinar quiénes son los que han de ser fulminados por el rayo justiciero que dispara el citado embudo en forma de ataque con *drones* o de comandos especiales.

Algunos razonamientos disparatados han surgido por tal motivo, como: "Designar a un dirigente operativo [nombre oficial para aludir a los terroristas potenciales] como capaz de representar una amenaza inminente de ataque contra EE.UU. no nos exige disponer de pruebas claras de que en un futuro inmediato atacará a nuestro país". Es decir, se puede calificar a cualquier persona como peligro inminente con un par de suposiciones torpemente urdidas, por no hablar de las pruebas hábilmente falsificadas.

Las filtraciones de Snowden sobre la vasta red de espionaje manejada por EE.UU. y el Reino Unido, y con la que han colaborado los servicios de inteligencia de otros países aliados, solo señalan el punto inicial de unas actividades que apuntan a un camino peligroso en el orden moral; una cadena de venganzas y asesinatos, a veces parece más propia de una mafia organizada que de un Estado de derecho.

*La guerra contra el terror puede convertirse en la guerra sucia por excelencia*

La guerra contra el terror se está convirtiendo en una guerra sin fin, perpetua. Amenaza con transformarse en la guerra sucia por excelencia, dados sus métodos operativos, los insospechados recursos tecnológicos puestos a su disposición (entre los que los *drones* son ya muy conocidos, pero no los únicos ni los más letales) y los vacíos legales por donde se desarrollan estas operaciones. La responsabilidad no solo atañe a EE.UU.: todos los Estados y todos los pueblos participan en ella en algún grado, porque crece la tendencia, entre los ciudadanos a veces artificialmente amedrentados, a cerrar los ojos cuando se agita el amenazante espantajo del terrorismo universal.

## Un provechoso negocio para la industria aeronáutica

Cabe asegurar, en consecuencia, que la política exterior de Obama ha regalado una impagable publicidad a los aviones sin piloto, por lo que la atención de la industria aeronáutica mundial se ha centrado crecientemente en esas ágiles y flexibles aeronaves cuya demanda parece llamada a aumentar espectacularmente en breve.

Hay que admitir, no obstante, que esa publicidad tan eficaz entre los países occidentales más avanzados no es vista con análogo optimismo entre los pueblos –generalmente menos desarrollados– que han

sufrido sus efectos como armas de guerra, como yemeníes, afganos, paquistaníes y palestinos, entre otros. Pueblos que han vivido de cerca los violentos torbellinos de fuego que desde el cielo se han abatido contra presuntos terroristas, pero también han conocido en carne propia los temibles "efectos colaterales" que en ocasiones han diezmado a los asistentes a bodas y ceremonias y han multiplicado el número de víctimas inocentes, entre las que los niños suman ya varios centenares (Shiban, 2014). Efectos colaterales que, naturalmente, generan odio y sed de venganza y alimentan así el terrorismo del futuro en una espiral indefinida.

A principios de julio de 2014, también el Gobierno español dio un importante paso en la regulación provisional del uso de *drones* por las empresas civiles, aplicable a los que pesan menos de 150 kg al despegue, lo que descarta a los modelos de guerra y, en cierto modo, atenúa notablemente el rechazo que suscita esa palabra en amplios sectores de la opinión pública.

El texto oficial alude a su uso en operaciones de investigación y desarrollo, extinción de incendios, levantamientos aéreos, filmación y actividades de vigilancia, publicidad aérea y operaciones de emergencia, búsqueda y salvamento. Se les prohibirá sobrevolar núcleos urbanos hasta que se apruebe la regulación definitiva, que tendrá que coordinar con la administración aeronáutica el modo como hayan de operar.

Es en EE.UU., la primera potencia mundial en fabricación de *drones* (sector que se concentra en cuatro grandes empresas: Boeing, General Atomics, Lockheed y Northrop), donde se marcan las pautas con las que evolucionará este nuevo y provechoso mercado. Mercado que fue impulsado al principio por la actividad del Pentágono y de la CIA, para la que se desarrollaron los temibles *Predator* y *Reaper*, los *drones* que cuentan con más víctimas inocentes en su hoja de servicios y los más frecuentemente utilizados en la guerra antiterrorista.

Pero la actividad militar de EE.UU. está sufriendo restricciones presupuestarias que, combinadas con el fin de la guerra en Afganistán, cierran bastantes perspectivas de ampliación del negocio. Por eso, la industria estadounidense de los *drones* avizora nuevos mercados exteriores.

Aparecen posibilidades atractivas en China, India y Japón. Cualquier intento de regulación internacional de este comercio se enfrenta al empuje de los mercados, que son los que dictan dónde hay que vender. Por otro lado, como no existen limitaciones internacionales que regulen el uso de estos aparatos, no podrá evitarse que algunos lleguen a estar en poder de sujetos indeseables, como advierten los

que propugnan una limitación internacional, parecida a la que afecta a las bombas de racimo o a las minas contrapersonal.

El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE) identifica a 11 países como poseedores de aeronaves de combate no tripuladas: Alemania, China, Estados Unidos, Francia, India, Irán, Israel, Italia, Turquía, Reino Unido y Rusia[i]. De momento, el MQ-9 *Reaper* es el *drone* con más posibilidades de éxito comercial y constituye una de las principales armas de combate en la actual panoplia bélica de EE.UU. para misiones de larga duración a gran altura de vuelo.

Es evidente que no todos los UAV son armas de guerra, como explica el presidente de la Asociación Española AERPAS, que reúne a los fabricantes de esos aparatos, al recordar que en Francia son mayoría los UAV que tienen menos de 25 kg de peso y se dedican a actividades no militares. Recuerda también que en España hay unas 20 empresas relacionadas con la fabricación de *drones*, número que crecerá a tenor de las previsiones de la Comisión Europea, donde se estima que esta rama de la industria alcanzará el 10% del mercado aeronáutico en los próximos diez años (Delle, 2014).

*Las guerras nacen en las mentes de los hombres, no en sus instrumentos*

Estos aparatos son en sí mismos neutrales e inocentes; en todo caso, representan la vanguardia de la más avanzada tecnología aeronáutica. Son sus usuarios los que pueden utilizarlos en tareas beneficiosas, como detectar incendios o combatir plagas, o repulsivas, como los asesinatos selectivos o el terrorismo. Es lo que se recuerda en el texto constitucional de la UNESCO, al afirmar que "las guerras nacen en las mentes de los hombres", y es en ellas donde se decide el modo de usar todos los instrumentos creados por la humanidad, desde la mitológica quijada de burro en manos de Caín hasta los más refinados *drones* de hoy.

## Un punto de vista militar

Se transcribe literalmente a continuación el texto redactado por un oficial español de Infantería de Marina que combatió en Afganistán apoyado por un *drone* estadounidense (Chicharro, 2014):

> "UAV (*Unmaned Aerial Vehicle*) como bien indica su nombre, es un avión no tripulado, su PIC (*Pilot In Command*) se encuentra sentado delante de una consola dirigiendo tanto su vuelo como sus potentes y precisos sistemas de adquisición. El enlace con el PIC se realiza a través del avión, el cual retransmite la señal entre uno y otro. Al fin y al cabo su control y guiado se realiza exactamente igual que el de cualquier otro avión tripulado, sólo que con un pequeño retardo en las transmisiones, de unos 4 ó 5 segundos como mucho, que proba-

blemente era debido a que la distancia a la que se encontraba la base del PIC era tal que requería que esta retransmisión se realizase vía satélite. Este UAV venía con 2 bombas de 500 libras y 4 misiles".

"Cuando el UAV enlazó conmigo y tras actualizarle la situación le pedí que se dirigiese a la zona y que me informase de lo que viese. Para mí era la primera vez que trabajaba directamente con un avión no tripulado, y al decir directamente me refiero a que enlazase conmigo, a tener el control sobre él. No sabía cómo iba a funcionar, pero cuando llegó a la zona y me informó de lo que estaba viendo me quedé sorprendido. El elevado potencial de adquisición unido a la poca velocidad a la que es capaz de volar y la baja cota a la que puede permitirse su desplazamiento, convertían a este aparato en un sistema letal de lo más preciso".

"Nada más llegar a la zona, y tras identificar las instalaciones del puesto de policía del ejército afgano atacado, le informé de que dicho puesto estaba, en ese mismo momento, recibiendo fuego desde el sur a unos 150 m. De inmediato localizó tres posiciones diferentes en la maleza, siendo capaz, a su vez, de identificar perfectamente los fogonazos. Me pasó coordenadas exactas de una de las posiciones enemigas y tras verificar que no había riesgo fratricida o de daños colaterales solicité ataque con un misil *Hellfire*. A la par iba coordinando con el centro de mando para la autorización del ataque y con la fuente del ejército afgano para que se mantuviesen en el interior de las instalaciones, aunque debido a la distancia a la que se encontraban no debía haber problema de daños amigos. El impacto del misil fue preciso, como era de esperar. Los enemigos restantes cambiaban de posiciones, siempre entre los árboles, probablemente buscando la ocultación aérea que proporcionan los mismos sin saber que lo que les estaba siguiendo era un sistema térmico".

"Fue impresionante la capacidad de adquisición que tenía el UAV, llegando incluso a informarme de que tres miembros enemigos habían corrido hacia una posición abierta y que se habían cubierto con mantas para enmascararse, y que esporádicamente abrían fuego tendidos en el suelo y cubiertos por la manta. Con los mismos procedimientos, y siempre esperando a que el enemigo abriese fuego antes de lanzar un ataque, se lanzaron posteriormente otros dos misiles más y una bomba, proporcionándome finalmente el UAV un resultado total en sus cuatro ataques de 10 enemigos abatidos. El resto huyeron hacia el Este. Eran las 03.30 locales. Todo había terminado, ahora sí".

"A la mañana siguiente, personal en zona nos informó que el ejército afgano hizo recuento de bajas enemigas en la zona, dando un total de cuarenta y cuatro muertos y treinta y cinco heridos y que ellos, de los veintitrés que eran sólo resultaron heridos tres, antes de que llegase el apoyo aéreo y por lo tanto debido al fuego enemigo. Este punto es el más importante de nuestro trabajo, evitar el fratricidio y los daños colaterales, y se consiguió."

Se deduce de lo anterior que la unidad de Infantería de Marina española presente en la acción y en la que hallaba el autor del texto, se encontraba en misión de apoyo a un puesto del ejército afgano atacado por los insurrectos. Para su defensa los combatientes españoles podían disponer de un *drone* estadounidense directamente controlado por ellos.

Es claro el optimismo con que el autor contempla la nueva forma de hacer la guerra que EE.UU. ha puesto a su servicio, para facilitar el combate terrestre de su unidad. A esto parecen contribuir varios factores. En primer lugar, se trata de "la primera vez" que la unidad española dispone de un apoyo directo de fuego desde el aire, listo para atacar donde y cuando desee. También se advierte la rapidez con la que el oficial se autoconvence de que el nuevo instrumento de ataque no va a producir "fratricidio ni daños colaterales", es decir, bajas entre las tropas propias o aliadas, y bajas entre el personal civil inocente.

Además, la fe ciega en el nuevo instrumento se percibe en varias expresiones, como "el impacto del misil fue preciso, *como era de esperar*" [cursivas mías] y la insistencia en la precisión de los ataques, de lo que el autor carecía de experiencia personal previa y, probablemente, apenas sabía de otras operaciones con *drones* en otros países, donde por errores humanos o instrumentales se habían producido ya numerosas víctimas inocentes.

*Los drones hacen de la guerra un juego trivial*

Por otra parte, el autor no parece consciente de que el hecho de abatir a diez enemigos utilizando tres misiles (a unos 70.000 dólares/unidad) y una bomba, como resultado de cuatro ataques sucesivos del *drone* puesto a su disposición, no es una proeza bélica digna de mención, y más bien parece un ejemplo del conocido dicho "matar mosquitos a cañonazos". Los 23 afganos del puesto atacado fueron los que verdaderamente derrotaron a los atacantes, pues abatieron a 44 enemigos e hirieron a 35, sufriendo solo tres heridos. Esto pone de relieve otro interesante aspecto: que los afganos combaten a estilo tradicional y los aliados, tecnológicamente muy superiores, derrochan a distancia misiles y bombas con tal de no entrar en combate directo y real. Esta última cuestión, como se verá más adelante, es un punto de crítica entre partidarios y detractores del nuevo modo de hacer la guerra.

**Una opinión desde el pacifismo**

Una opinión poco coincidente con la del oficial de Infantería de Marina antes citado es la del Centro Delàs de Estudios por la Paz, englobado en la organización Justicia i Pau: "Con los drones, la gue-

rra, la más terrible de las opciones políticas que un gobierno puede decidir, se convierte en algo trivial, en un juego de ordenador en el que las víctimas no son más que difusas imágenes en una pantalla, por la que no se genera empatía alguna con la víctima", afirma el último informe del citado Centro, que analiza el uso militar de los drones (Centro Delás, 2014).

Tras reconocer que el uso civil de los drones genera polémica por la invasión de la privacidad y la posible violación del derecho a la intimidad que su presencia en las calles puede suponer, los autores del estudio se centran en su uso militar como avión de combate. "El enorme interés que los *drones* han despertado en la industria militar, en los ejércitos y en los espacios de poder político hacen más que probable pensar que van a convertirse en una de las armas con mayor presencia en un futuro relativamente cercano", recalca Justicia i Pau.

La guerra contra el terrorismo emprendida por Washington desde el atentado de las Torres Gemelas ha convertido todo el planeta en zona de guerra y esto comporta problemas de orden jurídico y ético (Gil Lara, 2013)[ii]. La apuesta por estas armas como instrumento contra el terrorismo, redoblada por la administración Obama, obliga a deducir que "el uso de los drones militares es ilegal y éticamente inaceptable. Un avión no tripulado no respeta ninguna legislación, ya que estas armas no distinguen entre civiles y combatientes". Además, afirma uno de los autores del informe, según los datos de varios observadores internacionales el número de civiles muertos por ataques llamados "selectivos", y sólo en Pakistán, podría elevarse a unos 800 en los últimos 10 años.

## Otras consideraciones adicionales de base histórica

El Centro Delàs de Estudios por la Paz ha pedido prohibir el uso militar de los aviones no tripulados al considerar que "despierta fundadas alarmas morales". Haré aquí un breve inciso porque las "alarmas morales" que causa la introducción de nuevas armas o de nuevos modos de hacer la guerra son un fenómeno histórico recurrente.

La evolución de los armamentos ha ido introduciendo a lo largo de la Historia modificaciones en el modo de hacer la guerra, con repercusiones en muchos aspectos sociales: la naturaleza más o menos letal de los conflictos armados para la población civil, la estratificación social producida por el hecho bélico (los privilegios de los guerreros, caudillos, reyes y demás hombres de armas), la justificación religiosa del asesinato (convertido en muerte legalizada y elogiable), y en numerosos otros asuntos que con frecuencia pasan desaperci-

bidos. Como es el hecho de que la estructura de los Estados modernos se haya ido configurando como consecuencia de las guerras: recabar fondos para sostenerlas y articular alianzas para ganarlas hicieron nacer a las secretarías o ministerios de Hacienda y de Asuntos Exteriores, dos de las más antiguas preocupaciones de los soberanos.

Las "alarmas morales" son una reacción inevitable ante todo lo relacionado con la guerra. El reciente uso de armas químicas en Oriente Medio hizo necesario inquirir por qué era lícito matar seres humanos con la metralla proyectada por un explosivo (también de naturaleza química) y, por el contrario, se consideraba criminal hacerlo difundiendo gas sarín en el aire. Se acepta que las armas nucleares formen parte del arsenal de algunas potencias privilegiadas, que en ellas basan sus estrategias definitivas, pero se olvida que sus efectos son más letales que la combinación de cualquier otro tipo de arma. Si en Ruanda fueron asesinadas en 1994 más de 800.000 personas, utilizando machetes, azadas, hachas y cuchillos, ¿no es asumible que cualquier instrumento puede ser un "arma de destrucción masiva", según como se utilice? Estos son algunos de los espejismos producidos por la "mitología de las armas" con los que tan fácil es deslumbrarse, como hoy ocurre con el uso de los *drones.*

*Cervantes hubiera ilegalizado las armas de fuego*

Como viejo artillero he reflexionado sobre este asunto (Piris, 2013). Entre 1500 y 1800 tuvo lugar la llamada "revolución militar", basada en el desarrollo de la artillería. Desarrollo que, además de revolucionar el arte de la guerra, incidió en la política al poner en manos de los reyes el arma que les dio el poder definitivo para avanzar hacia el absolutismo, porque la nobleza no podía afrontar los gastos que suponía el uso de los cañones. Veamos como fue acogido este hecho por la "intelectualidad" de la época.

Cervantes planteó, en boca de Don Quijote, su alarma moral ante el nuevo invento: "Bien hayan aquellos benditos siglos que carecieron de la espantable furia de aquestos endemoniados instrumentos de la artillería, a cuyo inventor tengo para mí que en el infierno se le está dando el premio de su diabólica invención". Rechazaba las nuevas armas porque "un infame y cobarde brazo [el que dispara el arma de fuego] quite la vida a un valeroso caballero [con] una desmandada bala [que] corta y acaba en un instante los pensamientos y vida de quien la merecía gozar luengos siglos". Cervantes hubiera declarado ilegales las armas de fuego, no por motivos humanitarios, como ocurre hoy con las bombas de racimo, sino por razones de honor militar: él había sido soldado.

Más de medio siglo antes, Ariosto, en *Orlando furioso*, tras preguntarse cómo "pudo encontrar lugar en el corazón humano una invención tan salvaje", atribuía a la artillería haber "destruido la gloria

militar y haber arrebatado el honor a la profesión de las armas". Corriente de opinión a la que se unió Quevedo en su silva denominada "Execración contra el inventor de la Artillería", donde considera "indigno de las voces de la fama" el uso de "la llama en cóncavo metal, máquina inmensa": el cañón "derribará la torre y la muralla, vencerá la batalla y dejará burladas mil confianzas en armas bien templadas".

Si Ludovico Ariosto, Miguel de Cervantes y Francisco de Quevedo hubieran sido voces relevantes en una imaginaria ONU de su época, los cañones y demás armas de fuego hubieran sido considerados armas prohibidas, porque destruían conceptos sagrados, como el honor y el valor personal, sobre los que reposaba la sociedad. Pero la sociedad actual asume otros valores y, dada la hegemonía cultural estadounidense que implacablemente se extiende por el mundo, conviene conocer las voces críticas que en EE.UU. diseccionan la nueva guerra.

## Una opinión crítica desde EE.UU.: Las tres caras de la guerra de *drones*

Merece la pena comentar la opinión de un conocido escritor y periodista británico de investigación, Pratap Chatterjee, que entre sus actividades es también miembro de Amnistía Internacional en EE.UU. y vive inmerso en el país donde los *drones* "crecieron y se multiplicaron", según la expresión bíblica.

Uno de sus últimos análisis (Chatterjee, 2014) sobre el uso de estos aparatos en la guerra comienza así (en traducción de A.P.):

> "Los enemigos, las víctimas inocentes y los soldados han sido siempre las tres caras de la guerra. A medida que ésta se hace más distante, cuando los aviones teledirigidos operan en el teatro de operaciones mientras sus 'pilotos' los controlan a miles de kilómetros de distancia, dos de las anteriores caras se han desvanecido en los últimos años. Para nuestra complacencia, hoy nos queda solo la 'cara' del enemigo terrorista, eliminado quirúrgicamente por control remoto mientras nosotros vivimos nuestras vidas, aparentemente sin 'daños colaterales' ni peligro para nuestros soldados. Pero ahora todo esto puede estar cambiando lentamente, mostrando con más detalle el verdadero rostro de las campañas con *drones* que Washington viene desarrollando desde el 9 de septiembre [de 2001]".

En efecto: las víctimas inocentes –secundarias, daños colaterales, etc.– y los soldados que combaten a distancia a través de una pantallas electrónicas, vuelven a salir a la luz, todos ellos como víctimas, en distintos modos, del nuevo modo de hacer la guerra

Víctimas inocentes y enemigos son ya a menudo objeto de crónicas de prensa, libros y programas televisados. Las primeras, como motivo de preocupación para muchas organizaciones humanitarias que actúan sobre el terreno y pueden denunciar lo que observan, con efectos no muy distintos a los que en la Guerra de Vietnam produjo la famosa fotografía de la niña desnuda y quemada por el napalm, que huía de los helicópteros de ataque estadounidenses. Los segundos, los diversos enemigos terroristas, son frecuentemente objeto de informaciones oficiales que destacan su perversidad para justificar la guerra contra el terror. Dos de las tres caras antes citadas son, por tanto, de nuevo visibles.

El verdadero problema ha surgido en EE.UU. por la reaparición del tercer rostro, el de los soldados. Muchos de esos 'pilotos' empiezan a sufrir el estrés propio del combate y revelan lo que debía permanecer oculto. Chatterjee cita un estudio realizado en 2011 en la Escuela de Medicina Aerospacial de la Base Wright-Patterson de la Fuerza Aérea en Ohio, que muestra que casi una mitad de los 'pilotos' analizados sufría "elevado estrés operativo". Otros padecían "estrés clínico", es decir, una mezcla de ansiedad, depresión o estrés suficientemente serio como para afectar sus vidas privadas.

*Asesinar a un inocente por una mala interpretación de la imagen, es algo que va penetrando lentamente en la conciencia de los operadores*

En otro estudio se descubrió que los 'pilotos' de *drones* padecían los mismos síntomas que los pilotos de aviones de combate. En él se recalcaba que "un piloto de avión teledirigido puede estar observando día tras día la misma zona del terreno. Contempla la carnicería producida por su actividad. Los pilotos de avión no sufren lo mismo: cumplen su misión y se vuelven a la base".

Un 'piloto' de *drone* lo explicaba así "La gente debería saber que el vídeo que proporciona el avión no tripulado no es siempre tan preciso que permita saber si alguien empuña un arma, incluso en un día claro con pocas nubes e intensa luz. La imagen es tan *pixelada* [lo que en fotografía se entendería como "de grano grueso"] que uno se pregunta: ¿será un arma o será una pala?". Añádase a esto la costumbre local por la que portar un arma larga de fuego en ciertas zonas de Pakistán o Yemen es tan habitual como lo era en el Oeste Americano ceñir un cinturón con dos revólveres. No todos los que aparecen llevando un arma en la pantalla donde se observa la actividad del drone son terroristas dispuestos a atacar.

Pero el temor a confundirse, a asesinar a un inocente por una mala interpretación de la imagen, es algo que va penetrando lentamente en la conciencia de los operadores. Uno de ellos comentaba: "Cuando se está expuesto a esto una y otra vez, todo ello se convierte en un pequeño vídeo embebido en la cabeza, que se repite continuamente produciendo un dolor psicológico que la mayoría de la gente jamás llegará a experimentar":

> "¿Cuántos son los que han podido ver cómo se incineraban unas personas por efecto de un misil *Hellfire* lanzado desde la consola de control del aparato? ¿Cuántos han visto a un hombre arrastrándose por el suelo, intentando alcanzar un lugar seguro, mientras la sangre brotaba de los dos muñones en que se habían convertido sus piernas?"

Las campañas antiterroristas de Obama son un fracaso: no son quirúrgicas sino sangrientas y sembradas de errores. Crean nuevos enemigos a medida que destruyen a otros. No es un videojuego para los que controlan los aviones sin piloto y lanzan los misiles, como tampoco lo es para los que, en remotas tierras, mueren por sus efectos.

## Conclusión

Como todas las nuevas armas que en algún momento revolucionaron la guerra, los *drones* han venido para quedarse, aunque solo sea hasta que aparezca un nuevo instrumento que sea más eficaz para cumplir el mismo tipo de misiones.

El caballo y el estribo revolucionaron el arte militar de la infantería a pie hasta que fueron sustituidos por los tanques algunos siglos después; pero su función, el choque y la potencia aplastante en el campo de batalla, siempre estará vigente de uno u otro modo.

El *drone* reemplaza a algunos sistemas de vigilancia y observación que le precedieron en la historia de la guerra (el globo aerostático, el avión ligero) y se convierte en un poderoso complemento del avión de bombardeo y la artillería de campaña, contribuyendo a la potencia de fuego que, junto con el choque, constituyen dos elementos básicos del combate.

Pero imaginar que con su exclusivo uso pueden ganarse las guerras es el mismo error en que incurrieron aquellos estrategas teóricos que entre ambas guerras mundiales se figuraron que la estrategia definitiva estaba en el poder aéreo, arrasando y destruyendo con bombas a cualquier enemigo, sin necesidad de pisar el terreno hasta su rendición total. Al final, siempre habrá algún soldado que tendrá que pisar el terreno conquistado.

Más incógnitas -y de más alarmante cariz- encierra el uso no militar de los *drones,* desde el asesinato selectivo hasta la intromisión en la vida de los ciudadanos, incógnitas que se refieren a los más elementales derechos humanos: privacidad, derecho a un juicio justo, libertad personal, entre otros. Este será forzosamente el campo que en que deberán trabajar con prioridad las organizaciones que velan por su cumplimiento y que denuncian las crecientes infracciones de los Estados con el pretexto de la guerra contra el terror.

## Referencias bibliográficas


Chatterjee, P. (2014), "The Three Faces of Drone War". TomDispatch.com [Internet] 11 de mayo. Disponible en: < http://www.tomdispatch.com/post/175842/tomgram%3A_pratap_chatterjee%2C_the_true_costs_of_remote_control_war/#more [Acceso el 19 de septiembre de 2014].

Centre Delàs (2014), "Drones militares. La guerra de videojuego con víctimas reales". *Informe 23 26 de junio*. Disponible en: <http://www.centredelas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1171%3Anuevo-informe-drones-militares-la-guerra-de-videojuego-con-victimas-reales&catid=59%3Adestacat&Itemid=1&lang=es> [Acceso el 15 de septiembre de 2014].

Chicharro, J. (2014), "Infantes de Marina en Combate (II)" en *República.com* [Internet], 8 septiembre. Disponible en: <http://www.republica.com/2014/09/08/infantes-de-marina-en-combate-ii_836607> [Acceso el 15 de septiembre de 2014].

Defensa.com (2014), "España regula el uso de drones comerciales", Defensa.com [Internet] Disponible en: <http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12716:espana-regula-el-uso-de-drones-comerciales&catid=54:espana&Itemid=162> [Acceso el 15 de septiembre de 2014].

Delle Femine, L (2014), "Los drones a la conquista del cielo español", *El País* [Internet] 19 julio. Disponible en: <http://economia.elpais.com/economia/2014/07/18/actualidad/1405692946_421101.html> [Acceso el 17 de septiembre de 2014].

Gil Lara, A. (2013), "El uso de drones convierte la guerra en un videojuego con víctimas reales" en *Público* [Internet] 7 agosto. Disponible en: <http://www.publico.es/internacional/458573/el-uso-de-drones-convierte-la-guerra-en-un-videojuego-con-victimas-reales> [Acceso el 17 de septiembre de 2014].

Miller, G. (2012)," U.S. set to keep kill lists for years". *The Washington Post*, 24 de octubre.

Piris Laespada, A. (2013), "La mitología de las armas" en *República.com* [Internet] 5 septiembre. Disponible en: < http://www.republica.com/2013/09/05/la-mitologia-de-las-armas_697419> [Acceso el 17 de septiembre de 2014].

Pozo Serrano, P. (2011), "La utilización de drones en los conflictos actuales", *Documento de opinión 37/2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos [Internet], mayo. Disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO37_2011Elusodedronesenlosconflictosactuales.pdf>[Acceso el 17 de septiembre de 2014].

Shiban, B. (2014), "¿Cuándo dejarán los aviones no tripulados de matar personas inocentes en Yemen?"CNN Español [Internet] 14 enero. Disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2014/01/14/cuando-dejaran-los-drones-de-matar-personas-inocentes-en-yemen/> [Acceso el 27 de septiembre de 2014].

UNESCO, Constitución de la UNESCO, Londres, 16 de noviembre de 1945. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/about-us/who-we-are/history/constitution [Acceso el 17 de septiembre de 2014].

# Rusia y Europa entre la confrontación y la cooperación: el rearme ante el conflicto en Ucrania

*Javier Morales*

*Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Europea*
*Coordinador de Rusia y Eurasia, Fundación Alternativas*

La crisis abierta entre Occidente y Rusia a raíz del conflicto de Ucrania, probablemente la mayor desde el final de la Guerra Fría, ha creado un clima de hostilidad que amenaza con alterar definitivamente los fundamentos del equilibrio geopolítico en Europa. Con cada nueva fase en el conflicto –sanciones económicas mutuas, refuerzo del despliegue militar de la OTAN, intervención de tropas rusas fuera de sus fronteras, violación de la soberanía e integridad territorial de Ucrania–, aumenta el riesgo de que este deterioro en las relaciones se convierta en irreversible. En buena medida, el mapa de Europa Oriental ya ha quedado alterado drásticamente: no sólo con la anexión de la península de Crimea por Rusia, sino con la progresiva consolidación de un territorio independiente *de facto* en el este de Ucrania, apoyado por Moscú.

El escenario un año después es el de un país dividido, tanto territorialmente por el separatismo y la ocupación rusa, como socialmente, entre las élites gobernantes y una población cada vez más escéptica frente a la clase política (Morales y Ruiz, 2014b). Al mismo tiempo, la entrada de tropas rusas y el respaldo de Occidente a las nuevas autoridades de Kiev han internacionalizado el conflicto, abriendo un nuevo foco de confrontación en Europa. Para comprender el actual escenario, es necesario responder a cuatro preguntas: ¿cuáles han sido los orígenes internos del conflicto en Ucrania?; ¿cómo se ha desarrollado la intervención de Rusia?; ¿qué papel han desempeñado Estados Unidos y la Unión Europea? Y, finalmente: ¿qué responsabilidad han tenido cada uno de los actores en la escalada de la violencia y los repetidos fracasos en alcanzar una solución negociada?

*Un país dividido, tanto territorialmente por el separatismo y la ocupación rusa, como socialmente, entre las élites gobernantes y una población cada vez más escéptica frente a la clase política*

**El Euromaidán: de protesta a revolución**

Ninguno de los posteriores acontecimientos era previsible cuando comenzaron, en noviembre de 2013, las protestas ciudadanas en Kiev que después serían conocidas como Euromaidán: por la plaza –*maidan* en ucraniano– de la Independencia en la que se concentraban, y por su apoyo al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, cuya firma había suspendido el presidente Yanukovich debido a las presiones de Rusia. El posterior enfrentamiento internacional tuvo su detonante precisamente allí: en la determinación de los ciudadanos anónimos que comenzaron a manifestarse agitando banderas europeas y resistiendo las bajas temperaturas. Comenzó como un movimiento social pacífico, apoyado por jóvenes, estudiantes, grupos de izquierda o simplemente personas indignadas con la crisis económica y la corrupción de sus gobernantes; para quienes orientarse hacia la "Europa" representada por la UE –pese a que el Acuerdo de Asociación no contenía ninguna promesa de un futuro ingreso de Ucrania como Estado miembro– suponía la única esperanza de regeneración política, perdida ya su confianza en las instituciones.

Esta imagen pacífica, sin embargo, sería solamente el primer acto de la tragedia posterior. Desde las primeras protestas en noviembre de 2013 hasta su triunfo en febrero de 2014, el Euromaidán iría transformando su composición, tácticas y objetivos, tanto por la entrada de nuevos participantes como por la reacción a la cruenta represión ordenada desde el poder. El discurso transversal a toda la sociedad, centrado en reivindicar una mejor gobernanza y respeto al Estado de Derecho por parte de Yanukovich –quien ya era también criticado por esos motivos entre su base tradicional del sur y este del país, las regiones con mayor proporción de rusohablantes–, dio paso a un planteamiento identitario, apoyado en un nacionalismo tradicional

de base étnica, que se intensificaría cada vez más hasta derivar en revolución violenta. Frente al carácter espontáneo y cívico de la movilización inicial, dos nuevos tipos de actores comenzarían a acaparar el protagonismo de los enfrentamientos.

El primer grupo de actores lo constituían los principales partidos de oposición con representación parlamentaria, que vieron en el Euromaidán una oportunidad única para canalizar el sentimiento de indignación popular hacia sus propios intereses electorales, tratando de situarse de forma oportunista a la vanguardia de las protestas. *Batkivshchina* (Patria), UDAR o *Svoboda* (Libertad) se convirtieron así en una presencia permanente, con sus respectivos dirigentes Arseni Yatseniuk –sustituto de Yulia Timoshenko, líder del partido entonces en prisión–, Vitali Klitschkó y Oleh Tiahnibok apareciendo juntos en los escenarios de la plaza. Pero esta colaboración pragmática, aparentemente derivada del espíritu aglutinador del Maidán por encima de cualquier diferencia ideológica, encubría una contradicción menos confesable: entre las reivindicaciones democráticas de los manifestantes, por un lado, y la ideología ultraderechista de *Svoboda,* condenada en 2012 por el Parlamento Europeo por sus opiniones "racistas, antisemitas y xenófobas" (European Parliament, 2012). Este extremismo de uno de los partidos presentes en el Maidán no impidió a Occidente respaldar sin distinción a todos ellos: por ejemplo, en las sucesivas visitas de la Alta Representante europea Catherine Ashton, la vicesecretaria de Estado de EE.UU. Victoria Nuland, o el senador de ese país John McCain, en las que se reunieron con los dirigentes de esas tres formaciones para mostrarles su apoyo.

El segundo conjunto de actores, mucho más minoritario pero cuya influencia se demostraría decisiva, estaba liderado por grupúsculos extraparlamentarios con una orientación no solamente ultraderechista, defensora de un nacionalismo ucraniano excluyente; sino también partidaria del uso de la violencia armada, en la línea de los movimientos supremacistas o neonazis presentes en otros países. Estos grupos, que se afirmaban –al igual que el partido *Svoboda*– herederos de las guerrillas nacionalistas ucranianas de los años treinta y del legado de su ideólogo Stepan Bandera, fueron ganando cada vez más visibilidad entre los manifestantes con el paso del tiempo. Por ejemplo, tras la llegada de la extrema derecha miembros de colectivos izquierdistas, anticapitalistas o feministas fueron expulsados violentamente de las concentraciones (Luhn, 2014); y las banderas rojinegras del ultranacionalismo se hicieron tan visibles en la plaza como las banderas nacionales o de la UE.

Pero este reducido número de extremistas, cuyo peso cuantitativo ha sido sobredimensionado por la propaganda rusa –presentando al Maidán como un movimiento íntegramente fascista, y obviando las

reclamaciones democráticas de la mayoría de los concentrados en la plaza–, no podrían haber alterado el curso de los acontecimientos de no ser por las medidas represivas desencadenadas por el gobierno. Además de una nueva ley– luego derogada– que restringía seriamente el derecho de manifestación, Yanukovich no dudó en usar la violencia contra quienes se reunían de forma pacífica, mediante cargas policiales y agresiones de "matones" pagados por las autoridades, conocidos como *titushki.* Fue la imprudencia gubernamental la que contribuyó a radicalizar la protesta, legitimando a los ojos de muchos de los manifestantes el responder de forma violenta a estas medidas represivas.

A partir de entonces, se formaron estructuras paramilitares de "autodefensa" en el Maidán, con la *sotnia* o "centuria" como unidad básica. Dentro de ellas, los diferentes grupúsculos fascistas se unieron para formar el *Pravy Sektor* (Sector de Derechas), que junto con otros similares como *Spilna Sprava* (Causa Justa) serían responsables de la ocupación de varios edificios públicos. Las autodefensas, incluyendo –pero no sólo– a esta minoría de extrema derecha, se convirtieron en la fuerza de choque de los combates contra la policía, utilizando armamento improvisado como palos y cócteles Molotov. Por parte de las fuerzas gubernamentales, la brutalidad de la respuesta llegaría al uso de francotiradores para disparar contra la multitud. Más de un centenar de civiles, junto con dieciocho policías, murieron como resultado de estos enfrentamientos.

*El odio acumulado por ambas partes se expresa en términos de identidades irreconciliables*

El odio acumulado por ambas partes, expresado ya en términos de identidades irreconciliables –la "verdadera" nación ucraniana contra los "traidores" prorrusos, identificados en especial con el presidente y sus seguidores–, explica el fracaso del acuerdo del 21 de febrero de 2014 entre Yanukovich y los tres principales partidos de la oposición, con la mediación de la UE y Rusia. Con una parte del Maidán amenazando con continuar la lucha hasta tomar el poder, el presidente huyó de la capital temiendo por su vida; dejando así el terreno libre a las autodefensas para rodear el parlamento y permitir una votación que destituyó formalmente a Yanukovich, impulsada por los partidos opositores. Este suceso marcaría el punto de no retorno en el conflicto interno, que no sólo no quedó resuelto aprovechando la oportunidad del acuerdo negociado, sino que se convertiría rápidamente en conflicto internacional con la intervención directa de Rusia. Moscú calificó esta toma del poder como una ruptura unilateral del acuerdo del 21 de febrero, aprovechada por la oposición para dar un golpe de Estado sirviéndose de la presión de las autodefensas armadas; con lo que ella misma se consideró legitimada para usar la fuerza de forma unilateral en defensa de sus intereses en el país, ante todo ocupando la península de Crimea.

De cara a la sociedad ucraniana, el triunfo del Euromaidán plasmado en el derrocamiento de Yanukovich se convirtió en el mito fundacional del nuevo régimen, según el cual la nación se habría sublevado unida contra un presidente tiránico. Pero el país distaba mucho de apoyar en su totalidad la toma revolucionaria del poder que se había producido en Kiev. Por una parte, aunque el hartazgo con la corrupción y el deterioro de las condiciones de vida era también compartido por los votantes de Yanukovich –concentrados en las regiones del este y sur del país–, la fractura territorial continuaba presente en todos los demás aspectos. Así, un 80% de los habitantes del sur –incluida Crimea– y un 70% de los del este se habían opuesto al Maidán (Andreyev, 2014), pese a que una parte de su población hubiera apoyado el levantamiento. Esta reacción negativa de algunos territorios, agudizada tras la toma del poder por los opositores, sería aprovechada por el Kremlin para promover una insurrección separatista que desestabilizase el país, debilitando así a las nuevas autoridades y haciendo imposible en la práctica su avance hacia la integración en la OTAN o la UE.

## El papel de Rusia en la internacionalización del conflicto

En los últimos meses, el comportamiento de Moscú ha superado cualquier reivindicación legítima de su derecho a defender sus intereses políticos y económicos en la periferia exsoviética; para manifestarse, en cambio, como una potencia imperialista que no ha dudado en violar la soberanía e integridad territorial de Ucrania, con el fin de desestabilizar a un gobierno hostil. Pese a que Rusia haya tratado de presentar su actuación como una "injerencia humanitaria" para proteger a la población rusoparlante de Ucrania –argumento idéntico al empleado por ellos en Osetia del Sur y Abjasia, copiado a su vez del de la OTAN en Kosovo–, la manipulación informativa no puede ocultar las contradicciones entre esta supuesta preocupación por la seguridad de las minorías, por una parte, y su continuada violación de los derechos humanos en Chechenia y otras regiones del Cáucaso Norte ruso, por otra.

Tampoco es creíble la dicotomía que trata de establecer el discurso mediático ruso entre el "régimen fascista", supuestamente llegado al poder en Kiev tras el Maidán, y los "luchadores antifascistas" sublevados en el este del país, si tenemos en cuenta el papel central de los grupos ultranacionalistas rusos –tan de extrema derecha como sus homólogos ucranianos de Svoboda o Pravy Sektor– como organizadores de estas revueltas separatistas (Morales y Ruiz, 2014a). Se trata así de un enfrentamiento que en el plano internacional tiene poco de ideológico, y mucho de vieja *realpolitik* basada en el control de una esfera de influencia que permita a Rusia mantener su papel

como potencia europea. La recuperación de símbolos históricos para movilizar a la población en torno a la defensa de la propia identidad nacional frente al enemigo –como la "Gran Guerra Patria" contra el agresor nazi, en el caso de Rusia, o la resistencia a la dominación soviética en el caso de Ucrania– ha sido una constante a lo largo de este conflicto

Por esta razón, sorprende que algunos de quienes han criticado –acertadamente– que desde Kiev se silencien los aspectos menos loables del Maidán, como la presencia de elementos de ultraderecha, otorguen en cambio mayor credibilidad a esta estrategia propagandística de Moscú. El aspecto más dramático de esta aceptación acrítica de las tesis rusas es la incorporación de voluntarios extranjeros –incluyendo varios españoles– a las filas de las milicias prorrusas, movidos por un sentimiento antiimperialista y de solidaridad con la población civil; ignorando la ideología ultraconservadora de los insurgentes, su utilización como correa de transmisión de la estrategia imperialista del Kremlin, y su responsabilidad en graves violaciones de los derechos humanos, como secuestros y ejecuciones sumarias (Ter y Riu, 2014).

*La recuperación de símbolos históricos para movilizar a la población en torno a la defensa de la propia identidad frente al enemigo ha sido una constante a lo largo de este conflicto*

Sin embargo, frente a la imagen de Moscú como un actor monolítico que habría perseguido sus intereses de forma clara y contundente a lo largo de toda esta crisis, hay que destacar igualmente que el conflicto en el país vecino ha dado lugar a una notable transformación de la propia política exterior rusa, acelerando algunas tendencias que ya estaban presentes. La primera de ellas es el abandono del pragmatismo, que permitió por ejemplo avanzar en las relaciones con EE.UU. –el famoso *reset*– tras la llegada de Obama a la Casa Blanca; y que después acabaría fracasando, precisamente, por la tentación del Kremlin de alentar el antiamericanismo para debilitar a su propia oposición interna. Con decisiones tan extremas como la anexión acelerada e irrevocable de Crimea –aún más difícil de justificar políticamente que, por ejemplo, el reconocimiento como Estados de Osetia del Sur o Abjasia, territorios que ya eran *de facto* independientes–, Rusia ha convertido en improbable la perspectiva de una rápida vuelta a la normalidad con Occidente; la cual, aunque no estuviera exenta de tensiones, sí permitía considerar éstas como *business as usual.*

La segunda tendencia, conectada con la anterior, es la creciente sensación de vulnerabilidad de Putin tanto en el ámbito interno como en el internacional, que le lleva a reaccionar de forma cada vez más desproporcionada frente a los cambios. En un sistema de "vertical del poder", en el que la toma de decisiones está concentrada por completo en el presidente y su entorno más cercano, Putin se ha mostrado incapaz de adaptarse a las nuevas demandas de la sociedad rusa y legitimar por una vía plenamente democrática su permanencia en

el poder; por el contrario, el aislamiento y la paranoia frente a las amenazas –descritas por ejemplo por Judah (2014)– se han convertido en la nota dominante de su liderazgo. La política exterior se ha convertido así, todavía más que en etapas anteriores, en un simple medio para conservar su popularidad entre la población rusa; una estrategia que desde el inicio de la crisis de Ucrania, al menos a corto plazo, se ha demostrado exitosa: en octubre de 2014 obtenía un abrumador 88% de apoyo, frente a un 61% en noviembre de 2013, según encuestas independientes (Levada-Tsentr, 2014).

En tercer lugar, el precio de esta movilización ha sido un giro del nacionalismo oficial hacia posiciones cada vez más agresivas, cercanas a las tesis de la doctrina nacionalista rusa conocida como eurasianismo: incompatibilidad radical entre los valores de la "civilización eurasiática" y los occidentales, combinada con la defensa de un expansionismo imperialista en el espacio postsoviético. (Morales, 2009). Las ideas eurasianistas –siempre presentes en el debate político ruso, de la mano de teóricos como Alexander Dugin– habían tenido hasta ahora un impacto limitado en la política exterior de Putin; la cual, aunque asertiva frente a Occidente, se había caracterizado por su baja carga ideológica y su adaptabilidad tanto a los intereses concretos como a las circunstancias externas de cada momento. Sin embargo, al no poder evitar el desarrollo de los acontecimientos en Ucrania, el Kremlin optó por recurrir a estos argumentos del nacionalismo más tradicional para legitimar ante la opinión pública sus acciones posteriores: primero la anexión de Crimea, y después la intervención militar en las regiones orientales del país. Esta radicalización del discurso quedó claramente de manifiesto en la declaración de Putin con motivo de la incorporación de Crimea a la Federación Rusa (President of Russia, 2014).

La decisión del Kremlin de anexionarse esta península ucraniana, tras una ocupación militar y declaración unilateral de independencia –sancionada por un referéndum sin ninguna garantía–, fue el punto de inflexión que abrió la actual etapa de enfrentamiento abierto con Occidente, más profundo que otros desacuerdos anteriores. Con esta maniobra, Putin no sólo se oponía a que Ucrania abandonase la esfera de influencia rusa para aproximarse a la occidental; una posibilidad que hubiera contrariado los intereses de Moscú, pero sin suponer una amenaza directa para su seguridad, ya que la dependencia ucraniana en cuanto al suministro energético y las relaciones económicas con Rusia era suficiente para garantizar una mínima estabilidad. El principal problema para el Kremlin había sido el derrocamiento del presidente Yanukovich el 22 de febrero de 2014, pese a que el día anterior se hubiera firmado un acuerdo con la mediación de Rusia, en el que la oposición ucraniana aceptaba esperar a la celebración de unas elecciones presidenciales adelantadas previstas para finales de ese año. Fue el temor de Moscú a perder su credibilidad

como gran potencia, si consentía lo que a sus ojos había sido un engaño –y no tanto una preocupación real por su seguridad, ni mucho menos por la de la población de Crimea–, lo que le impulsó a anexionarse ese territorio como represalia.

**La respuesta de Occidente: ¿hacia una nueva Guerra Fría?**

La UE y EE.UU. adoptaron posiciones muy distintas tras el comienzo del Euromaidán en noviembre de 2013. El rechazo en el último momento del presidente Yanukovich a firmar el proyectado Acuerdo de Asociación había cogido desprevenida a la diplomacia europea, que no había valorado suficientemente el riesgo de que la amenaza de represalias de Moscú –combinada, a modo de "palo y zanahoria", con una generosa oferta de ayuda económica y un descuento en el precio del gas– llevase a Kiev a rechazar el acuerdo. La posición de la UE en relación con las protestas iniciales fue de moderación y cautela; aunque considerándolas como ejemplo de las aspiraciones del pueblo ucraniano acerca de un futuro "europeo" para su país. En aquél momento, recordando la pacífica Revolución Naranja de 2004, se planteaba la posibilidad de que estas movilizaciones ciudadanas pudieran desgastar la imagen del presidente hasta el punto de obligarle a cambiar su decisión; o más bien, y preferiblemente, que permitiesen su derrota en las siguientes elecciones a manos de uno de los partidos proeuropeos de la oposición.

*Washington no creyó necesario coordinar su apoyo al Maidán con lo europeos, sino que perseguía únicamente sus propios intereses*

Los distintos Estados miembros tenían, eso sí, sus preferencias en este sentido: por ejemplo, Alemania apoyaba a la formación de centroderecha UDAR de Vitali Kitschkó, con la que ya colaboraba en el marco del Partido Popular Europeo. EE.UU., como quedó en evidencia por la conversación telefónica interceptada a Victoria Nuland, vicesecretaria de Estado, defendía en cambio al partido *Batkivshchina* y a Arseni Yatseniuk como futuro líder del país. La posición estadounidense fue de apoyo más activo a las protestas del Maidán, con viajes no sólo de Nuland como representante de la diplomacia estadounidense, sino también de políticos como el senador republicano John McCain y el demócrata Chris Murphy; los cuales se dirigieron a los manifestantes desde el escenario del Maidán –que compartían con el líder del partido xenófobo *Svoboda*, Oleh Tiahnibok– afirmando "estamos aquí para apoyar vuestra causa [...]. Y el destino que buscáis está en Europa" (Fox News, 2013). No obstante, como también se podía deducir por el tono despectivo de Nuland en la citada conversación –"*fuck the EU*"–, pese a utilizar el argumento europeísta en su discurso hacia Ucrania, Washington no creía necesario coordinar su apoyo al Maidán con el que estaban realizando los europeos; sino que perseguía únicamente sus propios intereses nacionales.

En cuanto a la OTAN, la crisis de Ucrania fue percibida claramente por esta organización como una inesperada oportunidad para justificar nuevamente su existencia, puesta en cuestión al final de la Guerra Fría por la desaparición de su principal adversario, y de forma más reciente con el fin de su misión en Afganistán. La propia identidad colectiva de la Alianza, definida por la rivalidad con Moscú a lo largo de décadas de conflicto bipolar y reforzada después con el ingreso de varios Estados del antiguo bloque soviético, la convertía en un actor especialmente preparado para representar las posiciones occidentales en la crisis de Ucrania. Así, la OTAN asumió un papel singularmente activo en la formulación de la nueva estrategia política y mediática frente a Rusia, desde sus estructuras centrales en Bruselas a las puramente militares, como el cuartel general del mando para Europa (SHAPE). En su faceta política, desde la organización se condenó la anexión de Crimea y se denunció repetidamente la presencia de tropas rusas en el este de Ucrania; aunque también es cierto que estas acusaciones se emitieron ya desde el inicio de los levantamientos separatistas, cuando se trataba de milicias irregulares de voluntarios o mercenarios –sostenidos por Moscú– pero no de las unidades del ejército ruso que llegarían más adelante, para detener la ofensiva militar lanzada por Kiev.

En el ámbito militar, se reforzó la presencia de EE.UU. en Europa Oriental, enviando tropas a Polonia, Estonia, Letonia y Lituania; y se iniciaron patrullas navales de la OTAN en el mar Báltico. En la Cumbre de Gales de agosto de 2014, la necesidad de defenderse frente a Rusia apareció como la principal prioridad –por encima del avance del Estado Islámico o la situación en Libia–; lo cual permitía requerir a continuación a los Estados miembros que aumentasen sus presupuestos militares, pese al contexto de crisis económica (NATO, 2014a). Sin embargo, las demostraciones de fuerza aliadas no han hecho sino incrementar la tensión, ya que Rusia las ha aprovechado para exhibir igualmente su músculo militar y justificar la supuesta agresividad occidental hacia ella. Así, en octubre de 2014 la Alianza detectó una actividad inusualmente alta de aviones militares rusos sobre espacio aéreo internacional, en las proximidades del territorio aliado (NATO, 2014b).

A pesar de esta retórica de confrontación, que recuerda inevitablemente a la de épocas pasadas, no debe pensarse que realmente estamos asistiendo a una nueva Guerra Fría entre Occidente y Rusia (Ferrero, 2014). Ante todo, la interdependencia en un mundo globalizado –donde la comunicación entre sociedades es además instantánea y se realiza por múltiples canales– es demasiado intensa para que sea posible el aislamiento de un "bloque" frente al otro que permitió entonces establecer un monopolio ideológico. Esta interdependencia crea una nueva lógica en la que todas las potencias desean evitar verse marginadas, evitando al mismo tiempo una dependen-

cia excesiva respecto de cualquiera de sus socios. Por ejemplo, la estrategia rusa de amenazar de forma más o menos velada con establecer un eje Moscú-Pekín como alternativa a sus relaciones con Occidente sería insostenible en la práctica, ya que condenaría a Rusia a convertirse en el *junior partner* de una economía mucho más sólida; privándoles además de la posibilidad de influir en las decisiones de EE.UU. en cuestiones donde sus intereses son similares, como la lucha contra el radicalismo islámico.

Esta dependencia mutua es especialmente clara en el caso de la UE y Rusia, que independientemente del resultado de la crisis de Ucrania no pueden permitirse verse privados del acceso a sus respectivos mercados. Así, las sanciones comerciales aprobadas tanto por Rusia como por la UE parecen poco sostenibles a largo plazo, por el daño irreparable que la reducción de las exportaciones propias y de los suministros recibidos del exterior –energéticos desde Rusia, agroalimentarios desde la UE– ocasionaría a sus economías, gravemente afectadas por la crisis internacional. Incluso en el caso de Moscú, que podría confiar en el auge nacionalista conseguido tras la anexión de Crimea para atenuar el descontento social que las sanciones podrían provocar, sería poco realista esperar que la popularidad de Putin no se viera afectada, si el enfrentamiento con Occidente comienza a afectar a la vida cotidiana de los rusos en forma de desabastecimiento o aumento de los precios.

*Pese a la legitimidad de las reivindicaciones democráticas del Maidán, la tragedia es que su éxito no sirvió para unir al país en la resolución de problemas comunes*

## Conclusión

El escenario futuro de las relaciones entre Occidente y Rusia va a estar determinado por varios factores. En primer lugar, no hay que olvidar que el origen de este enfrentamiento internacional fue el conflicto interno en Ucrania, una sociedad fracturada entre dos identidades que no responden por completo a las etiquetas de “proeuropeo” y “prorruso”, sino que compiten por imponer su visión exclusivista de la nación ucraniana: bien como una cultura radicalmente diferenciada de la rusa, y construida en oposición a ella, o como parte de una civilización común configurada a lo largo de la historia, y que trasciende las fronteras políticas actuales. Pese a la legitimidad de las reivindicaciones democráticas del Maidán, la tragedia es que su éxito no sirvió para unir al país en la resolución de problemas comunes ampliamente compartidos por todos los ciudadanos, como la mejora de la situación económica y la lucha contra la corrupción; sino que sirvió para resucitar conflictos históricos y líneas divisorias en torno a diferencias étnicas y lingüísticas. Hasta que Ucrania no consiga consolidar una identidad cívica común en la que todos los ucranianos –independientemente de su idioma o sentimientos hacia Rusia– puedan sentirse representados, sin necesidad de adherirse a ideolo-

gías nacionalistas, el país no podrá lograr la estabilidad necesaria para resolver su crisis; ni mucho menos plantearse de forma realista el objetivo de una futura integración en la UE.

El segundo de estos factores es el propio enfrentamiento militar en las dos regiones ucranianas del Donbass, Donetsk y Lugansk, que ha superado ya el carácter de guerra civil contra una insurgencia separatista –apoyada desde Rusia– para convertirse plenamente en un conflicto internacional entre tropas ucranianas y rusas. La ruptura por ambas partes de los diversos acuerdos de alto el fuego alcanzados hasta ahora, incluidos los de Minsk, no permite ser optimista acerca de la posibilidad de una futura solución dialogada. Pero al mismo tiempo, la continuación de los combates tampoco hace más cercano el fin de la guerra, ya que cada una de las partes tiene objetivos y capacidades radicalmente diferentes. Kiev desea recuperar el control de todo su territorio, expulsando tanto a las tropas rusas como a las milicias rebeldes; pero no cuenta con la capacidad militar para ello ni puede permitirse sostener el esfuerzo de la ofensiva indefinidamente, pese a la ayuda económica occidental que ya está recibiendo. Moscú, por su parte, desea prolongar el mayor tiempo posible la desestabilización de Ucrania, pero es consciente del aislamiento internacional y deterioro de su "poder blando" que ha tenido que afrontar por su actuación hasta ahora –especialmente por haberse anexionado Crimea–; y que se agravaría al convertir definitivamente a las "repúblicas populares" separatistas en Estados independientes bajo su protección, como ya hizo en 2008 con Osetia del Sur y Abjasia. Así, existe el riesgo real de que el conflicto militar quede "congelado", con los territorios insurgentes convertidos en independientes *de facto,* pero sin que el Estado ucraniano cese en sus intentos de reconquistarlos (Ruiz, 2014).

El tercer factor es la capacidad de los actores externos –EE.UU., la UE y Rusia– para poner fin a la crisis en Ucrania; la cual va a estar necesariamente condicionada por su influencia sobre el terreno, en la que se advierten claras asimetrías. El Kremlin cuenta, naturalmente, con la capacidad de manipular a las milicias rebeldes, las cuales dependen por completo de su ayuda militar y otros suministros que reciben a través de la frontera. Sin embargo, pese a que el gobierno de Kiev también es plenamente dependiente de la ayuda occidental, ni estadounidenses ni europeos están dispuestos a implicarse más directamente que apoyando desde fuera el esfuerzo de guerra; por supuesto, una participación de tropas de la OTAN en los combates, como Rusia está haciendo en el otro bando, quedaría plenamente descartada. La estrategia occidental de apoyar al presidente Poroshenko y esperar que sea capaz de pacificar el país no parece estar dando resultado: aunque las últimas elecciones demuestran un apoyo masivo de los ucranianos a la estabilidad y el acercamiento a la UE, el foco de conflicto en el Donbass se mantendrá mientras no

se consiga reintegrar a estos territorios en un marco de convivencia mutuamente aceptable, que desactive la aceptación del separatismo entre la población local y logre que la implicación militar de Rusia deje de ser bienvenida entre ellos (Morales y Ruiz, 2014b).

Pero los grandes olvidados de esta crisis, más allá de los intereses de los Estados implicados y de otros actores políticos como las milicias o los grupos ultranacionalistas, son los civiles ajenos a cualquier lucha por el poder, que soportan sin embargo la mayor parte del sufrimiento ocasionado por el conflicto: refugiados, desplazados internos y víctimas de los combates en sus propias localidades. En unos enfrentamientos marcados por la defensa de identidades mutuamente excluyentes, donde ambas partes –también las fuerzas progubernamentales– utilizan la fuerza de forma indiscriminada atacando zonas residenciales (HRW, 2014), parece difícil que las futuras generaciones consigan reconciliarse plenamente una vez finalice el conflicto armado, superando los odios sembrados de forma tan irresponsable a lo largo de los últimos meses.

## Referencias bibliográficas


Andreyev, O. (2014), "Power and Money in Ukraine", *Open Democracy Russia,* 12 de febrero, https://www.opendemocracy.net/od-russia/oleksander-andreyev/power-and-money-in-ukraine

European Parliament (2012), "European Parliament resolution of 13 December 2012 on the situation in Ukraine 2012/2889(RSP))", 13 de diciembre, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0507+0+DOC+XML+V0//EN

Ferrero, R. (2014), "Depende: ¿hacia una nueva guerra fría?", *Esglobal,* 4 de noviembre de 2014, http://www.esglobal.org/depende-hacia-una-nueva-guerra-fria/

Fox News (2013), "Senators McCain, Murphy Join Massive Ukraine Anti-Government Protest, Threaten Sanctions", *Fox News.com,* http://www.foxnews.com/politics/2013/12/15/senators-mccain-murphy-join-massive-ukraine-anti-government-protest-threaten/

HRW (2014), "Ukraine: Widespread Use of Cluster Munitions", 20 de octubre, http://www.hrw.org/news/2014/10/20/ukraine-widespread-use-cluster-munitions

Judah, B. (2014), "Behind the Scenes in Putin's Court: The Private Habits of a Latter-Day Dictator", *Newsweek,* 23 de julio, http://www.newsweek.com/2014/08/01/behind-scenes-putins-court-private-habits-latter-day-dictator-260640.html

Levada-Tsentr (2014), "Odobreniye deyatelnosti Vladimira Putina" [Aprobación de la actividad de Vladimir Putin], http://www.levada.ru/indeksy

Luhn, A. (2014), "The Ukrainian Nationalism at the Heart of 'Euromaidan'", *The Nation*, 21 de enero, http://www.thenation.com/article/178013/ukrainian-nationalism-heart-euromaidan

Morales, J. (2009), "El papel de Rusia en Eurasia: ¿pragmatismo o eurasianismo?", IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area07/GT03/10.pdf

Morales, J. y Ruiz, R. (2014a), "¿Quiénes son y qué demandan las milicias prorrusas y los activistas que los apoyan?", blog *Agenda Pública, El Diario.es,* 23 de abril, http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/demandan-milicias-prorrusas-activistas-apoyan_0_252675356.html

Morales, J. y Ruiz, R. (2014b), "Ucrania: nuevo parlamento, viejos problemas", blog *Agenda Pública, El Diario.es,* 20 de octubre, http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/Ucrania-nuevo-parlamento-viejos-problemas_0_318818182.html

NATO (2014a), "Wales Summit Declaration", 5 de septiembre, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

NATO (2014b), "NATO Tracks Large-Scale Russian Air Activity in Europe", 30 de octubre, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_114274.htm

President of Russia (2014), "Address by President of the Russian Federation", 18 de marzo, http://eng.kremlin.ru/news/6889

Ruiz, F. J. (2014), "Ucrania: un Estado fallido rumbo al abismo", *Eurasianet.es,* 5 de septiembre, http://eurasianet.es/2014/09/ucrania-un-estado-fallido-rumbo-al-abismo/

Ter, Marta y Riu, Abel (2014), "Antifeixisme i extrema dreta, companys d'armes al Donbass", *Cercle Gerrymandering,* 4 de noviembre de 2014, http://www.cerclegerrymandering.cat/antifeixisme-extrema-dreta-companys-darmes-al-donbass/

# Sociedad civil, movilización colectiva y cambios políticos en el Norte de África

*Laurence Thieux*

*Investigadora sobre mundo árabe y musulmán*

Desde el principio de la década de los noventa, la falta de democracia en los países del Norte de África ha estado en el origen de muchos debates teóricos, articulados en torno a la tesis a veces divergentes sobre los factores que favorecen o obstaculizan la emergencia de sistemas democráticos en la región pero, coincidiendo la mayoría, en identificar la sociedad civil como un elemento clave de dichos procesos.

La existencia de una sociedad civil fuerte y dinámica capaz de contrarrestar la voluntad hegemónica del gobierno se consideraba como un paso ineludible y clave en los procesos de democratización (Yom, 2005). De acuerdo con esta premisa asumida por la mayoría de los círculos políticos y académicos, el apoyo a la sociedad civil se convirtió en el *leitmotiv* de los discursos de los países occidentales sobre la democratización del Norte de África y Oriente Medio.

Los fracasos de los procesos de reforma política en los países del Norte de África como de Oriente Medio han puesto de manifiesto los límites de la acción de la sociedad civil y de su impacto en los procesos de cambios políticos. Lo que ha conducido algunos autores a contestar la teoría según la cual la presencia de una sociedad civil dinámica y estructurado puede ser un potente vector de democratización y demostrando, por el contrario, que su instrumentalización por los mismos regímenes en plaza ha podido contribuir a mantener la estabilidad de los regímenes autoritarios, hábiles en utilizar nueva fuente de legitimidad y estabilidad en su provecho (Pratt, 2007; Liverany, 2008).

Frente al estancamiento y falta de avances en materia de democracia, los principales socios de los países de la región, Europa, sus Estados Miembros y Estados Unidos han obviado durante años los pésimos índices de gobernanza democrática de estos países a cambio de su preciada colaboración en preservar sus intereses económicos y de seguridad (lucha contra la inmigración y flujos migratorios). El apoyo a la sociedad civil se convirtió en una política por defecto, pero sin ser acompañada por las debidas presiones para que las promesas de apertura y democracia se concretaran realmente en medidas tangibles y efectivas.

*Los fracasos de los procesos de reforma política en los países del Norte de África como de Oriente Medio han puesto de manifiesto los límites de la acción de la sociedad civil*

Los levantamientos populares que a finales de 2010 y principio de 2011 sacudieron la estabilidad política de la mayoría de los países de la región y los cambios políticos que han provocado en algunos, han vuelto a dar mucho protagonismo a los actores de la sociedad civil.

El objetivo del presente artículo es aportar elementos de reflexión sobre la contribución de la sociedad civil a los procesos de cambio político a partir del análisis de diferentes casos de estudios. El concepto de sociedad civil es muy amplio y va "revistiendo" un abanico muy diverso de entidades, actores, organizaciones, movimientos de diferente naturaleza, objetivos y estrategias. El análisis se centrará, por lo tanto, en aquellos actores que desempeñaron un papel en los procesos de movilización colectiva que han provocado cambios políticos en la región a partir de 2011.

Algunos autores como Amy Hawthorne han identificado los atributos fundamentales que tienen que reunir las organizaciones de la sociedad civil para cumplir una función "democratizadora": ser autónomas respecto al régimen político; tener una agenda enfocada hacia la promoción de la democracia y tener la capacidad de construir coaliciones (Hawthorne, 2004).

Otros elementos son necesarios para que la sociedad civil pueda ser el motor de procesos de movilización colectiva como los que impul-

saron los cambios de regímenes en algunos países del Norte de África en el año 2011. Como lo señaló Oberschall (1973), una de las condiciones para que haya una acción colectiva es que haya vínculos entre los que contestan el sistema político establecido y que por otro lado los canales de comunicación con el Estado y los gobernantes se hayan roto o sean inexistentes. La base organizativa es al mismo tiempo necesaria para que la protesta se mantenga en el tiempo. Esta cohesión horizontal entre diferentes sectores de la sociedad civil sólo puede darse si se consigue superar las fracturas que han dividido a la sociedad civil en esta región (clases sociales, ámbito rural-urbano, movimientos religiosos-seculares).

La sociedad civil presenta en cada país características singulares y está condicionada por el tipo de relaciones establecidas con el régimen en plaza. El balance de los tres años que han seguido el derrocamiento de los dictadores en Libia, Túnez y Egipto pone de manifiesto esta diversidad de escenarios: el retorno del ejército a la cabeza del Estado en Egipto; los avances logrados en Túnez en el proceso de transición con la adopción de la nueva Constitución en enero de 2014; y la caótica situación política de Libia.

## La sociedad civil "en entornos hostiles": ¿agente de cambio o de *statu quo*?

Sin la existencia de un entorno favorable es muy difícil que las organizaciones de la sociedad civil puedan realizar una función "democratizadora". La sociedad civil es una precondición a la emergencia de la democracia, pero su desarrollo y "real funcionalidad democrática" solo puede realizarse en entornos políticos democráticos. Como lo señaló Jean Leca: "Estructuralmente y culturalmente la democracia requiere cierto tipo de pluralismo y de la sociedad civil cuyo contenido y validez son acaloradamente disputados y cuyas perspectivas de desarrollo dependen del mismo éxito del proceso de democratización" (Leca, 1993: 35-93).

En contextos políticos autoritarios, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deben hacer frente a numerosos obstáculos y dificultades que les impiden en muchos casos ser independientes del Estado y ser portadoras de un proyecto colectivo autónomo. Las organizaciones que contestan el orden establecido son perseguidas por las autoridades y se ven obligadas en la mayoría de los casos a trabajar en la clandestinidad y en condiciones muy difíciles. Ha sido el caso de la sociedad civil tunecina bajo el régimen de Ben Ali, o de la sociedad civil egipcia en los diferentes momentos pre y post "revolucionarios", es también el caso de la sociedad civil argelina y el de parte de la sociedad civil marroquí.

*Represión y marcos legales represivos*

En la mayoría de los países del Norte de África y a excepción de Túnez, los marcos legales vigentes que regulan la vida asociativa siguen siendo muy restrictivos y no garantizan la libertad de asociación, expresión, reunión y manifestación ni las libertades sindicales. Además las organizaciones de la sociedad civil están sometidas a prácticas administrativas arbitrarias que impiden o limitan su capacidad de actuación.

En Egipto después de la "revolución del 25 de enero" no se han producido cambios significativos respecto al marco legal que regula la vida asociativa. Durante la primera etapa dirigida por el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, a pesar de las diferentes propuestas presentadas por la sociedad civil no se ha modificado la Ley que regula la actividad de las asociaciones. Tras la llegada a la presidencia del islamista Mohamed Morsi tampoco mejoró la situación. En un informe, el Cairo Institute for Human Rights (CIHRS), manifestaba su inquietud tras analizar los primeros 100 días de la presidencia de Morsi, indicando la falta de progresos significativos en la protección de los derechos humanos en Egipto. Tras el golpe de Estado del 3 de julio de 2013, el nuevo gobierno en Egipto no está dando señales más positivas: en octubre de 2013 el Ministerio de Justicia ha aprobado un borrador de ley que impone numerosas restricciones a la libertad de reunión y manifestación así como al derecho a huelga. El nuevo proyecto de ley amplia las prerrogativas del Ministerio de Solidaridad Social sobre los asuntos internos de las asociaciones, pudiendo interferir en la composición de su comité de dirección, suspender sus actividades y controlar sus finanzas.[1]

*Las organizaciones de la sociedad civil están sometidas a prácticas administrativas arbitrarias que impiden o limitan su capacidad de actuación*

En Argelia, la ley aprobada por la Asamblea Nacional Popular el 13 de diciembre de 2011, introdujo disposiciones represivas tanto para la creación de nuevas asociaciones como para las ya existentes al someter a las asociaciones a un régimen de autorización previa que remplaza al régimen de declaración. La nueva ley refuerza también los mecanismos de control sobre la financiación externa de las asociaciones[2]. Además las visitas de las organizaciones internacionales de derechos humanos magrebíes o internacionales han sido sistemáticamente bloqueadas dificultando la entrega de visados a los militantes que integran estas misiones.

En Marruecos, la ley de asociaciones en vigor reformada en 2002, establece un régimen declarativo que en la práctica se convierte también en un régimen de autorización previa. En numerosas ocasiones la administración se ha negado a entregar el recibo de recepción del

[1] Ver al respecto el comunicado de la REMDH del 23/7/2014 en: http://www.euromedrights.org/fra/2014/07/23/egypte-de-nouvelles-mesures-visant-a-entraver-davantage-le-travail-des-ong/

2 Ver http//www.euromedrights.org/

expediente que entregan las asociaciones para su registro y reconocimiento legal. Este resguardo provisional es fundamental para las asociaciones, en la medida en que acredita la presentación del expediente frente a la administración y las decisiones que esta adopte. La falta de reconocimiento legal tiene muchas consecuencias negativas para la capacidad de acción de las organizaciones (como la falta de acceso a subvenciones y al alquiler de un espacio de trabajo, o la imposibilidad de abrir una cuenta bancaria) y les priva del derecho de reunirse en lugares públicos o convocar manifestaciones. Muchas organizaciones siguen teniendo dificultades para registrarse, particularmente las que están vinculadas al movimiento de Justicia y Espiritualidad, o las relacionadas con la defensa de los derechos humanos en el Sahara, o las que tienen reivindicaciones independentistas. En 2014, la Asociación Freedom Now, que forma parte del comité de apoyo a Ali Anouzla[3], fue rechazada al no lograr la entrega del resguardo de notificación de presentación del dossier.

En Túnez, antes de la caída de Ben Alí, las asociaciones que trabajaban por los derechos humanos y los derechos de las mujeres, como la Ligue Tunisienne des Droits Humains (LTDH), l'Association Tunisienne des Femmes Démocrates (ATFD) o el Conseil National pour les Libertés en Tunisie (CNLT) eran escasas y hacía su labor en condiciones muy precarias, por el acoso al cual estaban sometidas por las autoridades como detenciones, vigilancia continua, bloqueo de sus fondos, etc. Perseguidas y sometidas a severos controles, difícilmente podían seguir trabajando y la influencia que podían tener en la sociedad tunecina era muy limitada.

La represión no es la única estrategia utilizada para neutralizar las organizaciones de la sociedad civil que mantienen un discurso crítico frente al poder. Los regímenes autoritarios que siguen dominando los escenarios políticos del Norte de África (a excepción de Túnez) han tratado de compensar esta política represiva otorgando un mayor espacio de libertad a las asociaciones caritativas y sociales que no contestan el orden político establecido.

*Instrumentalización*

Una de las prácticas habituales de los gobiernos de la región ha sido la instrumentalización de la sociedad civil y la creación de numerosas asociaciones paraestatales que cumplen a la vez una doble función: permiten dar cierta legitimidad al sistema al mostrar una imagen de pluralidad de cara al exterior; al mismo tiempo su labor de prestacio-

3 Este Comité de apoyo ha sido creado en solidaridad con el periodista y director de Lakome Ali Anouzla, detenido en septiembre de 2013 tras la publicación de un video atribuido al grupo terrorista Al Qaeda en el Magreb Islámico.

nes de servicios sociales contribuye a paliar los déficits del Estado en ámbitos como la educación, la salud, el desarrollo. El desarrollo de este tejido asociativo volcado en la acción socio-caritativa, ha ido acompañado por la paralela supresión o cooptación de los partidos de oposición política, sindicato y movimientos sociales. Por lo tanto, el elevado número de asociaciones en estos países no es un indicador fiable de avances en el camino de la democracia. En el 2008, Argelia contaba con 81.000 asociaciones censadas pero la gran mayoría eran totalmente dependientes del Estado y tenían un carácter socio-caritativo y no presentaban ningún reto para el sistema político (Thieux, 2009).

*Divisiones, infiltración y clonación*

El régimen argelino ha sido particularmente hábil en mantener una fachada democrática con una sociedad civil "domesticada y configurada a medida", utilizando unas tácticas muy elaboradas como la clonación de organizaciones (los sindicatos autónomos) que consiste en crear organizaciones similares bajo su tutela para sembrar la confusión entre las personas afiliadas, creando disidencias, manipulando a los militantes más oportunistas o más frágiles con el fin último de debilitar estas organizaciones.

*Minoritarias y acosadas por el poder, las organizaciones de la sociedad civil que pretenden ejercer una función de contrapoder, no constituyen una amenaza mayor para el sistema*

Minoritarias y acosadas por el poder, las organizaciones de la sociedad civil que pretenden ejercer una función de contrapoder, no constituyen una amenaza mayor para el sistema. Estas organizaciones están divididas y no han podido canalizar el descontento, que se manifiesta en el país bajo al forma de revueltas y protestas localizadas. Al contar con importantes recursos procedentes del sector energético, el régimen ha podido al mismo tiempo "comprar la paz social", tratado de satisfacer las reivindicaciones económicas y las demandas sociales de los argelinos a través de la redistribución de la renta mediante el incremento de salarios de los funcionarios del sector público y el aumento de los subsidios. El PNB por habitante aumentó de 1.600 $ al año en 1999 a 4.593$ en 2010 y desde el 2003, el 50% de total de la renta generada ha sido destinado a políticas sociales (Aenius, Martinez y Holm, 2014). Esta estrategia ha sido parcialmente exitosa: aunque el número de protestas ha disminuido, el fenómeno no ha sido erradicado y es en el Sur del país donde han sido más frecuentes: en Ouargla y otras ciudades del sur de Argelia se han contabilizado cerca de 5.000 manifestaciones y disturbios en el primer semestre de 2013[4]. El Comité National pour La Défense des Droits des Chômeurs (CNDDC), un movimiento que ha conseguido canalizar las frustraciones de muchos jóvenes desem-

[4] Ver al respecto : http://www.liberation.fr/monde/2014/07/29/des-affrontements-dans-le-sud-de-l-algerie-font-une-trentaine-de-blesses_1072354

pleados en el Sur ha tenido un creciente protagonismo y ha conseguido visibilizar el profundo malestar de la población en el Sur. En la región del M'zab las tensiones sectarias han desembocado en violentos enfrentamientos entre la minoría ibadí (también conocida como mozabitos en esta región) y la mayoría compuesta de comunidades musulmanas suníes. En cualquier caso estas manifestaciones puntuales de descontento no han desembocado en un movimiento de protesta más general y articulado, con reivindicaciones políticas capaz de movilizar a la población más allá del ámbito local[5].

El trauma causado por la cruenta guerra civil de los noventa que acabó con la vida de unas 200.000 personas explica porque en Argelia la barrera del miedo es más difícil de franquear. El régimen utiliza además, la actual situación regional para reforzar este anhelo por la estabilidad y el miedo al caos. Durante la última campaña electoral para la reelección sin sorpresa de Abdelaziz Buteflika, la televisión pública ha puesto especial énfasis en transmitir imágenes de la violencia que reina en Siria, Libia y Egipto. La década negra ha provocado también una profunda desintegración social y la sociedad civil ha quedado diezmada, fragmentada y muy debilitada.

La fragmentación de la sociedad civil y la falta de credibilidad de los partidos políticos dificultan la emergencia de estructuras organizativas capaces de orientar y dirigir un movimiento de contestación política amplio. Al calor de la primavera árabe algunas organizaciones lo intentaron a través de la plataforma Coordinación Nacional para el cambio y la democracia, agrupando a distintos partidos y sindicatos. La manifestación convocada en Argel en febrero de 2010 sólo consiguió congregar a unas 3.000 personas frente a un despliegue de 30.000 policías. La plataforma se escindió a las pocas semanas de su creación por las fuertes divergencias ideológicas existentes en su seno. Agrupaba a varias de las viejas figuras del sistema desde Sid Ahmed Ghozali (que era primer ministro durante la presidencia de Chadli Benyedid en 1991), a Said Saadi de la Reagrupación para la Cultura y la Democracia RCD, un partido que apoyó el golpe de los generales que acabó con la experiencia de democratización de los años noventa; la Liga Argelina de los Derechos Humanos (LADDH) junto con varios sindicatos autónomos. O la más reciente Coordinación Nacional para las Libertades y la Transición democrática, agrupando a figuras destacadas de la oposición y partidos políticos como el RCD o el islamista moderado MSP (Werenfels, 2014).

Al mismo tiempo, las autoridades proceden generalmente a la represión de estas manifestaciones mediante un uso desproporcionado de la fuerza. Las manifestaciones del movimiento Barakat (Ya basta)

[5] En 2010 fueron registradas 11.500 revueltas en todo el país.

que surgió para protestar contra el cuarto mandato de Buteflika han sido sistemáticamente reprimidas. Intentaron organizar un sentada delante del Facultad Central de Argel, la víspera de la celebración de las elecciones el 17 de abril de 2014, pero sin éxito por la presencia masiva de las Fuerzas de Seguridad que impidieron a los manifestantes acceder al lugar previsto.

En general la violencia que caracteriza los modos de gestionar los conflictos por parte de las autoridades han debilitado profundamente los vínculos sociales. El marco jurídico y las prácticas administrativas represivas limitan mucho la capacidad de las OSC y las asociaciones vinculadas a la incidencia política, defensa de los derechos humanos u otras cuestiones (justicia transicional respecto a la década negra) son sistemáticamente vigiladas e infiltradas por los servicios de inteligencia. A pesar de este entorno hostil al desarrollo de una sociedad civil autónoma y unida capaz de presentar un frente de oposición al sistema, nuevas formas de movilización están surgiendo a través de estructuras más informales, Algérie plurielle, Citoyen Algérien libéré, J'accuse, que surgieron durante la intensificación de las protestas en el 2011 o como el movimiento "Barakat".

*La violencia que caracteriza los modos de gestionar los conflictos por parte de las autoridades han debilitado profundamente los vínculos sociales*

*Sociedad civil y promoción de los derechos humanos y la democracia: el caso de Egipto antes de la revolución del 25 de enero*

Aunque el número de asociaciones tanto en Marruecos, Argelia o Egipto sea muy elevado, el número de organizaciones que trabajan directamente en el ámbito de los derechos humanos y la democratización o que asumen tareas de incidencia política en sus diversos sectores de intervención es mucho más reducido. En Túnez, en el año 2010 sólo el (1%) de las 9.969 asociaciones existentes intervenían en el ámbito de los derechos humanos (Ketiti, 2013). En el caso de Argelia de las 93.654 organizaciones de la sociedad civil censadas, sólo 1.027 operan a nivel nacional y tan sólo 23 son organizaciones que defienden los derechos de las mujeres y siete los derechos humanos (Cerrolaza, 2013).

En el caso de Egipto, la sociedad civil se compone principalmente de asociaciones y ONG de prestación de servicios, siendo las ONG de movilización social y política muy minoritarias. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos, dirigidas por una élite intelectual y política, son minoritarias. Para sortear las trabas administrativas y obstáculos del marco legal en vigor impuesto por el Ministerio de Asuntos Sociales[6] la mayoría de las organizaciones de derechos

[6] El ministerio ha sido renombrado durante la presidencia de Sissi para llamarse Ministerio de Solidaridad social y de la justicia. Se ocupa de la autorización y registro de las asociaciones así como del control de sus actividades y finanzas.

humanos no están registradas como asociaciones sino como compañías privadas y sus militantes han sido perseguidos. Ha sido el caso, entre muchos otros, de Hisham Mubarak de la Egyptian Organization for Human Rights, que fue detenido a finales de los ochenta junto con otras personalidades e intelectuales: Saad Eddin Ibrahim ou Kamal Abbas du Center for trade unions and worker services).

A pesar de un entorno político y legal represivo, se produjo una mutación del espacio publico en la medida en que junto con la presencia de organizaciones dependientes y controladas por el Estado, surgieron colectivos civiles que han ido ensanchando espacios de autonomía respecto a los poderes públicos. A partir del año 2000, el papel de estos diferentes colectivos volcados en las movilizaciones sociales y políticas empezó a fortalecerse. El campo asociativo empezó a expandirse geográficamente y con una mayor diversidad temática (Ben Néfissa, 2011). Aparecieron nuevos espacios de reivindicaciones permitidos en la medida en que no cuestionaban directamente la legitimidad del poder establecido. Uno de ellos se creó en torno a la solidaridad con la causa Palestina que ha sido siempre un motor de movilización popular importante en el mundo árabe. En otoño de 2000, veinte ONG e intelectuales de la izquierda organizaron el Comité Popular de Solidaridad con la Intifada Palestina, que empezó a organizar manifestaciones públicas con cada vez más frecuencia. Las primeras demostraciones públicas del movimiento Kifaya datan del 2004, ya manifestando su oposición a la intención de Mubarak de presentarse a un quinto mandato presidencial y los preparativos para la sucesión de su hijo Gamal (Beinin, 2009: 181-217). Este colectivo formado por un pequeño grupo de activista centrado en la reivindicación democrática ha sido muy importante al mostrar como utilizando los medios de comunicación y ayuda externa podía pese a su reducida dimensión tener un impacto relevante.

El movimiento obrero desempeñó también un papel clave en la etapa anterior al “25 de enero” con el incremento del número de protestas a partir de 2004 coincidiendo con la aceleración del proceso de privatización acometido por el gobierno de Ahmed Nazif. Los estragos sociales de estas políticas con la degradación de las condiciones económicas y sociales de la mayoría de la población desembocaron en crecientes movilizaciones sociales y huelgas de los trabajadores en diferentes sectores como en el del textil (huelga de Ghazal al Mahalla). Al margen del sindicato oficial aparecieron nuevas organizaciones de sociedad civil apoyando la emergencia de fuerzas sindicales independientes a través de la formación y el apoyo logístico. Aparecieron organizaciones de apoyo a los trabajadores como el Hisham Mubarak Law Center, New Women Foundation, Coordinating Committee for the Union and workers rights and liberties. De allí surgieron las primeras iniciativas de creación de sindicatos

independientes (Independent General Union of Real State tax authority workers) reconocido por el gobierno en abril de 2009.

La huelga de Ghazl al-Mahalla desencadenada en abril de 2008 marcó un hito en la medida en que lo que en un principio empezó como una reivindicación económica y social acabó teniendo un marcado carácter político. La movilización logró extenderse con el apoyo de diferentes partidos de la oposición y colectivos como Kifaya. De esta experiencia nació el movimiento del 6 de abril que tuvo luego un papel destacado en las protestas de enero de 2011 (Barreñada, 2011). Otro de los movimientos que fueron creados en la red fue el "We are all Khaled Said" administrado por Wael Ghonim para protestar contra la muerte del joven Khaled Said que murió en una comisaría tras los golpes recibidos en junio de 2010 en Alejandría.

Las experiencias de contestación previas a las "revoluciones" han sido fundamentales en la medida en que han ido formando una nueva generación de militantes y han creado vínculos entre diferentes sectores de la sociedad fundamentales para desenclavar las protestas y darles una dimensión nacional. La lucha por los derechos económicos y sociales ocupó un lugar central en las protestas antes del 2011 y también en las "revoluciones" con lemas como "dignidad y justicia social" contestaban la legitimidad del poder establecido y el contrato social tácito establecido entre los pueblos y sus gobernantes tras el logro de las independencias. La sociedad civil ha cuestionado los términos de este contrato sustituyéndolo por un discurso nuevo con un enfoque de derechos y libertades. El lema que se oyó en todas las manifestaciones de la "primavera árabe": "El shaab yurid… el pueblo quiere" es un indicador de esta transformación profunda en la cual el pueblo pasa de objeto a sujeto activo.

*La brecha ideológica entre el proyecto de sociedad secular y el proyecto islamista ha polarizado los escenarios políticos de Egipto y Túnez*

La unidad de los diferentes sectores de la sociedad civil en torno a la meta común de hacer caer el sistema se rompió en las fases posteriores de transición o reformas, dando paso al retorno a las divisiones y la falta de cohesión social que han dominado las primeras etapas de los procesos de transición en Egipto como en Túnez. La brecha ideológica entre el proyecto de sociedad secular y el proyecto islamista ha polarizado los escenarios políticos de estos dos países.

En vísperas del estallido de la revolución del 25 de enero en Egipto, la sociedad civil ofrecía por lo tanto un panorama contrastado entre por un lado: unas ONG muy dependientes del Estado, organizaciones de derechos humanos con un margen de maniobra muy estrecho y la emergencia de nuevos movimientos sociales que han ido consolidando espacios de autonomía y oposición respecto al poder.

La caída de Mubarak no condujo a la mejora del entorno político y legal para las asociaciones, por el contrario las medidas represivas

se endurecieron. El Consejo superior de las Fuerzas Armadas que dirigió el país tras la salida del Presidente adoptó una nueva ley que tipificaba como delito las manifestaciones y demás formas de protesta pacífica. Casi doce mil civiles han sido detenidos y llevados ante tribunales militares desde el inicio de la "revolución del 25 de enero". Se adoptaron medidas para estrechar el control jurídico de la financiación extranjera de las organizaciones de la sociedad civil y las fundaciones políticas. Las oficinas de organizaciones con financiación extranjera fueron registradas y fueron posteriormente investigadas y prohibidas por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas el 29 de diciembre de 2011 y perseguidos judicialmente sus responsables.

Las organizaciones de la sociedad civil egipcia han sido desde el principio del 2012 objeto de una campaña de difamación, acusándolas de ser espías al servicio de intereses extranjeros. Se han perseguido judicialmente a algunas ONG egipcias y fundaciones extranjeras. La ley vigente 84/2002, obliga a las ONG a registrarse en el Ministerio de Solidaridad y Justicia Social (antes denominado Ministerio de Asuntos Sociales) y a solicitar autorización para recibir y utilizar financiación extranjera. Asimismo, otorga al Ministerio de Solidaridad y Justicia Social la potestad de no permitir el registro a determinadas organizaciones.

Para poder tener un impacto sobre los procesos políticos, las OSC tienen que disponer, por un lado, de un entorno favorable y por otro lado ser capaces de coordinarse, articular sus estrategias para poder incidir sobre las agendas gubernamentales y así mismo tener la capacidad de conectar con las bases, ser representativas y poder dar voz a las preocupaciones de los ciudadanos y sus principales reivindicaciones.

El análisis de las protestas de finales de 2010 y principios de 2011 en Túnez, así como las experiencias previas de movilización social es clave para identificar los factores que confluyeron para que el movimiento de protesta se extendiera a diferentes sectores de la población y trascendiera su dimensión local.

*El papel de la sociedad civil en las fases previas a las "revoluciones"*

En el proceso de movilización popular, desencadenado por la inmolación del joven Bouazizi (International Crisis Group, 2011) intervinieron muchos actores de la sociedad civil: magistrados, organizaciones de derechos humanos y activistas jóvenes junto con colectivos de diplomados desempleados a las que se sumaron las ramas locales de la Unión General de Trabajadores Tunecinos (UGTT).

Las federaciones locales de la organización sindical desempeñaron un papel federador clave ya que a diferencia de la cúpula dirigente respaldaron las protestas desde el inicio, aportando sus recursos y experiencias en este ámbito (Beinin y Vairel, 2011). Por ejemplo, en algunas localidades como Kasserine los líderes sindicales locales pusieron autobuses a disposición de los manifestantes para llevarles a Thela, otra localidad cercana y poder apoyar las protestas. La articulación de sus acciones ha sido clave para impulsar el levantamiento popular contra el régimen. La UGTT ha sido esencial para que la revolución alcanzara la dimensión social y geográfica que ha llegado a tener y las huelgas generales convocadas en Qairuán y en Túnez capital tuvieron un impacto decisivo en precipitar la caída del régimen (Lopez García, 2011).

Otros actores de la sociedad civil se movilizaron también: magistrados, organizaciones de derechos humanos y activistas jóvenes junto con colectivos de diplomados desempleados. La movilización de estos diferentes colectivos ha permitido ampliar los "vínculos horizontales" a otros sectores (élite urbana..) que en un principio no se habían movilizado, reforzando el movimiento de protesta y ensanchando su base social.

*La unidad de los diferentes sectores de la sociedad civil en torno a la meta común de hacer caer el sistema se rompió en fases posteriores de transición o reformas*

El hecho de que este tipo de vínculos se estableciera con rapidez se debe a que experiencias de menor alcance geográfico e impacto habían tenido lugar previamente y habían permitido conectar entre sí diversos sectores de la sociedad tunecina. Al principio del año 2008 en la cuenca minera de Gafsa las protestas movilizaron a una gran diversidad de colectivos: madres de familias, adolescentes, diplomados desempleados y militantes sindicales que durante meses desafiaron el régimen (Chouikha y Geisser, 2010: 415-426) .

La unidad de los diferentes sectores de la sociedad civil en torno a la meta común de hacer caer el sistema se rompió en las fases posteriores de transición o reformas, dando paso al retorno a las divisiones y la falta de cohesión social que han dominado las primeras etapas de los procesos de transición en Egipto como en Túnez.

## La sociedad civil y el proceso de transición democrática en Túnez

Desde el principio la sociedad civil tunecina ha estado implicada en el proceso de transición política y ha protagonizado el pulso con las fuerzas políticas para que no se desviaran de los objetivos de la revolución. En los primeros meses que siguieron la caída de Ben Ali, el movimiento popular origen de las protestas logró estructurarse con la constitución del Frente del 14 de enero de 2011, formado por

varias agrupaciones de izquierda como la Ligue de la Gauche Travailliste, el Mouvement des Unionistes Nassériens, Mouvement des Nationalistes Démocrates (Al-Watad) el PCOT (Parti Communiste des Ouvriers de Tunisie) y el PTPD (Parti du Travail Patriotique et Démocratique), entre otras.

Lograron la destitución del primer gobierno de la transición (Béji Caid Essebsi) y rechazaron el marco constitucional vigente, pronunciándose a favor de la elección de una asamblea constituyente. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos (CNLT ATFD, LTDH entre otras) siguieron luchando para incrementar el nivel de representatividad del Consejo y conseguir que se ampliara de nuevo para convertirse en la Instancia Superior para la Realización de los Objetivos de la Revolución, la Reforma Política y la Transición democrática (ISROR) integrada por 155 miembros[7]. El ISROR se dividió en varias instancias para preparar la primera fase de la transición: ocupando un lugar central en la agenda la preparación de las elecciones de la Asamblea Constituyente que finalmente se celebraron en octubre de 2011.

Tras la celebración de las elecciones el 23 de octubre 2011 y la formación del gobierno de la troika[8] liderado por el partido islamista Ennahda, vencedor en las elecciones, el papel de la sociedad civil en el proceso de transición entró en una nueva fase marcada por la confrontación y la vigilancia de unas acciones gubernamentales interpretadas como la voluntad de establecer un nuevo poder hegemónico y la imposición de un determinado modelo de sociedad.

Las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres han sido particularmente activas para que la nueva Constitución garantice estos derechos. Organizaciones como la Asociación Tunecina de Mujeres Demócratas (ATFD) o la Asociación de Mujeres Tunecinas para la Investigación y el Desarrollo (AFTURD) entre muchas otras, han participado activamente en la ISROR. Esta última aprobó el artículo 16 del Decreto ley relativo a la elección de la Asamblea Nacional constituyente que prevé que todas las listas deben obligatoriamente ser paritarias y hacer figurar en alternancia candidatos masculinos y femeninos. Los resultados electorales, sin embargo, han mostrado la ingente tarea que queda por delante. Sólo 49 mujeres han sido elegidas (42 del partido de Ennahda) de los 217 miembros[9]. Sus esfuerzos continuos para evitar que sus derechos se vieran amenazados dieron sus frutos. La Constitución adoptada en 2014 reconoce la

7 La central sindical UGTT, los partidos de izquierda y el movimiento islamista Nahda, 12 partidos políticos y 18 organizaciones sindicales y asociativas así como otras personalidades y representantes de las regiones, jóvenes y familias de los mártires.

8 El Gobierno de Túnez fue formado por una coalición de tres partidos o "troika" después de que el partido islamista Al Nahda ganara las elecciones de octubre del 2011, asociándose con el Congreso Por la República (CPR), del presidente del país, Moncef Marzuki, y con el Foro Democrático por el Trabajo y las Libertades Al Takatol, del presidente de la ANC, Mustafá Ben Yafaar.

9 Ver al respecto: *Maghreb Émergent*, 29/10/2011 en http://www.maghrebemergent.info/actualite/maghrebine/5974-tunisie-49-femmes-a-lassemblee-constituante-42-sont-islamistes.html

igualdad de género y la obligación del Estado de velar y proteger los derechos y libertades individuales de las mujeres (artículo 20). Reconoce también el principio de discriminación positiva para la participación de las mujeres en el ámbito político (artículo 33).

Una de las cuestiones pendientes para la sociedad civil organizada es hacerse eco de las reivindicaciones de justicia social claramente expresadas en los levantamientos populares en Túnez como en otros países a principios de 2011. La primavera tunecina puso en evidencia el fracaso del supuesto modelo de " éxito económico " de Túnez y destapó las profundas desigualdades económicas y sociales, el desempleo y la exclusión, principalmente entre los jóvenes, la fractura regional, la precarización del trabajo, la corrupción y el intervencionismo creciente en la economía de los allegados al poder[10]. Es precisamente el punto flaco del proceso de transición en Túnez que puede verse amenazado si no mejoran las condiciones económicas y sociales del país: la cuestión del desempleo; las desigualdades regionales[11]. Algunas organizaciones como el Forum Tunisien des Droits Économiques et Sociaux (FTDES) de la sociedad civil tunecina prestan especial atención a las reivindicaciones económicas y sociales en las regiones[12].

*La sociedad civil tunecina está teniendo un papel singular en el proceso de transición, tanto por su labor de vigilancia y denuncia, como de protesta, sensibilización y movilización*

El pulso de la sociedad civil con el gobierno entró en una nueva fase después de los asesinatos políticos de dirigentes de partidos de la oposición, Chukri Belaid en febrero de 2013 y Brahimi en julio de 2013. La sociedad civil empezó a movilizarse para frenar, lo que interpretaron como un intento de Ennahda de imponer su modelo de sociedad a toda costa. El contexto regional, con la caída de Morsi en julio de 2013, junto con las grandes movilizaciones de la sociedad civil tunecina llamando a la dimisión del gobierno y la formación de un nuevo ejecutivo de corte tecnócrata han hecho retroceder al partido islamista, que finalmente aceptó la hoja de ruta propuesta por el grupo de negociación formado por cuatro grandes actores de la sociedad civil: UGTT, UTICA, LTDH, y el colectivos de abogados. Ocupando el vacío dejado por unos partidos políticos débiles, la sociedad civil tunecina está teniendo un papel singular en el proceso de transición, tanto por su labor de vigilancia y denuncia, como de protesta, sensibilización y movilización[13]. Desde 2011 surgieron en Túnez muchas iniciativas de la sociedad civil volcadas en el proceso de construcción del nuevo marco institucional como L'Assemblée Constituante Civile (ACC)[14], la plataforma Bawsala y el colectivo-red Dusturna (Thieux, 2013).

10 Ver al respecto: Béatrice Hibou, Hamza Meddeb et Mohamed Hamdi, *Túnez y su economía política y social tras los acontecimientos del 14 de enero. Los retos de una reconfiguración de la política europea*, Red Euromediterránea de Derechos Humanos (REMDH), Junio 2011 .

11 Ver al respecto el informe: Tunisie : relever les défis économiques et sociaux, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord N°124 6 juin 2012, consultado en http://www.crisisgroup.org/fr/regions/moyen-orient-afrique-du-nord/afrique-du-nord/Tunisia/124-tunisia-confronting-social-and-economic-challenges.aspx

12 Para más información ver: http://www.ftdes.net/sites/default/files/Newsletter%20janvier%202014.pdf

13 Para más información ver la página web del colectivo Doustourna: www.doustourna.org

14 Para más información ver http://www.constituantecivile.sitew.com/

Se crearon canales de diálogo para garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de redacción de la Constitución que fue finalmente adoptada en enero de 2014. Se establecieron los primeros contactos entre los representantes de la sociedad civil y los miembros de la ANC, para crear los propios mecanismos de participación en los cuales participaron 300 representantes de la sociedad civil: se organizaron talleres con los seis comités de redacción y se celebró un proceso de consulta nacional que tuvo lugar entre los meses de diciembre de 2012 y febrero de 2013 en el que participaron cerca de 6.000 ciudadanos y 300 OSC[15].

La participación de la sociedad civil en los espacios políticos abiertos a raíz de los procesos de apertura y cambio democrático es clave para afianzar una nueva cultura política basada en la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo en contextos donde el proceso de reforma flaquea existe el riesgo de que se conviertan en espacios de cooptación y legitimación de los gobiernos.

*La sociedad civil en Marruecos: reconocimiento constitucional y espacios de participación*

Desde el inicio del proceso de reforma, anunciado por el discurso del 9 de marzo de 2011 por Mohamed VI, la sociedad civil se ha dividido ante la oportunidad de participar a dicho proceso. Para la reforma constitucional se creó una Comisión, que realizó consultas a numerosos actores políticos y sociales. Si bien una parte de la sociedad civil se implicó en el proceso, otra lo rechazó por considerar que estaba bajo la tutela del *majzén.* Tanto el M20F, como asociaciones como la AMDH, partidos de extrema izquierda y el movimiento Justicia y Espiritualidad – consideran que la reforma constitucional, pese a aportar cambios más o menos significativos, no permite realizar progresos sustanciales teniendo en cuenta que los pilares del sistema siguen intactos y las reformas introducidas no permiten atisbar cambios sustanciales en el reparto de poderes. Las divisiones de la sociedad civil se acentuaron en la fase posterior de desarrollo de las disposiciones constitucionales, que reconocen un rol político a la sociedad civil (artículos 12 a 15 de la Constitución[16]). El Ministerio encargado de las relaciones con el Parlamento y la sociedad civil creó una Comisión Nacional de Diálogo sobre la Sociedad Civil (denominada *Comisión Choubani*, por el nombre del ministro responsable, del PJD).

15 Ver al respecto la entrevista a Badreddine Abdelkefi, miembro de la ANC y encargado de las relaciones con la sociedad civil en Jasmine Foundation, consultado en http://www.jasmine-foundation.org/en/?tag=badreddine-abdelkafi, 10/10/2014.

16 El artículo 12 estipula que: "las asociaciones contribuyen, en el marco de la democracia participativa a la elaboración, aplicación y evaluación de las decisiones y de los proyectos de las instituciones elegidas y los poderes públicos". En el artículo 13 se estipula que los poderes públicos propiciarán la creación de instancias de concertación con el fin de asociar los diferentes actores sociales en la elaboración y aplicación de las políticas públicas. El artículo 14 reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a presentar propuestas en materia legislativa y el artículo 14 a elevar peticiones a los poderes públicos.

Desde el inicio el proceso, se han producido varios enfrentamientos entre parte de las organizaciones de la sociedad civil y este Ministerio, que criticó nada más iniciarse el proceso a un conjunto de asociaciones que reciben financiación internacional, acusándolas de falta de transparencia. En su respuesta a dichas críticas, diversas OSC instaron al gobierno para que la transparencia se ampliase a la totalidad de las asociaciones (incluidas las del PJD) y a las cuentas del Estado, reseñando los circuitos opacos de financiación de algunas entidades, y criticando las prácticas clientelistas a la hora de acceder a los recursos estatales (financieros, logísticos y humanos) (García Luengos y Thieux, 2014).

En respuesta a la manifiesta hostilidad del gobierno y para encarar los retos planteados por el nuevo rol que la Constitución otorga a la sociedad civil, esta último inició un proceso de reflexión colectiva entorno a la dinámica llamada "*Appel de Rabat"* (conformado inicialmente por unas 400 asociaciones) al margen del proceso de diálogo nacional impulsado por la Comisión Choubani.

*La metodología seguida para la creación de espacios de participación ha sido escasamente participativa y ha creado un clima de desconfianza poco propicio al diálogo*

Los primeros pasos de la Comisión[17] vinieron a confirmar los recelos de la sociedad civil: la falta de representación y cualificación profesional de algunas de las personas invitadas a formar parte de dicha Comisión o la exclusión de otras organizaciones, que son una referencia en el movimiento de los derechos humanos y de la defensa de los derechos de las mujeres. Una primicia a nivel de representación en instituciones públicas es la participación en esta Comisión de los salafistas, a través de la figura de Hamad Kebbaj, portavoz de las escuelas coránicas de Marrakech, afiliadas a la Asociación por el Corán y la Sunna y clausuradas en 2013 por decisión de la delegación local del Ministerio de Asuntos Religiosos.

La metodología seguida para la creación de espacios de participación ha sido escasamente participativa y ha creado un clima de desconfianza poco propicio al diálogo. Como consecuencia se han acentuado las divisiones y la sociedad civil se ha fragmentado en tres grupos: un primer grupo que considera que el proceso de reforma es satisfactorio y responde a sus expectativas: en general se trata de actores próximos al poder; un segundo grupo que adopta una posición pragmática y dispuesto a luchar por los elementos positivos del proceso (Espace Associatif); un tercer grupo (AMDH) que considera que el proceso es ilegitimo desde el principio ya que no es el fruto de un proceso constituyente y se trata más bien de un simulacro destinado a mantener las cosas tal como están.

[17] Ver la página oficial de la Comisión: www.hiwarmadani2013.ma

Aunque denostado por gran parte de la sociedad civil marroquí, el proceso de diálogo ha impulsado una nueva dinámica de reflexión colectiva sobre el papel que las organizaciones de la sociedad civil tienen que desempeñar en los nuevos espacios de participación creados por las Instituciones y una toma de conciencia sobre la necesidad de reforzar su papel en ámbitos clave como la incidencia política. La dinámica del *Appel de Rabat* está impulsando un debate muy importante en el seno de la sociedad civil y ha servido para reforzar la toma de conciencia de las asociaciones sobre la necesidad de reforzar su capacidad de incidencia política para poder influir en el proceso en curso. En el marco del *Appel de Rabat* se han celebrado 21 encuentros regionales con la participación de 1.300 asociaciones de diversas regiones de Marruecos abriendo espacios de reflexión sobre la posición de las OSC respecto a las reformas democráticas emprendidas por el régimen; la reforma de la ley sobre las asociaciones; las aportaciones para el desarrollo legislativo de los artículos 12 al 15 de la Constitución; la financiación de las asociaciones; la gestión del voluntariado; el refuerzo de las capacidades de las OSC; el derecho de acceso a infraestructuras de base.

Otras organizaciones de la sociedad civil se han volcado también al margen del proceso oficial, en la elaboración de memorandos para dar forma a las nuevas disposiciones constitucionales como las organizaciones de mujeres que han trabajado sobre el artículo 19 y la puesta en marcha de la Alta Autoridad para la paridad y la lucha contra todas las formas de discriminación (APALD) o Transparency Maroc sobre el desarrollo legislativo de la disposición constitucional relativa al derecho al acceso a la información (artículo 27).

Paralelamente a este proceso de diálogo, el régimen sigue recurriendo a métodos represivos para acallar las voces discordante. El deterioro de la situación de la libertad de información en Marruecos ha sido denunciado por numerosas organizaciones internacionales de derechos humanos[18]. Varios informes y testimonios han puesto en evidencia que desde 2012, coincidiendo también con un debilitamiento del M20F, el régimen está imponiendo aún más restricciones a las libertades de asociación, expresión y reunión a los actores que cuestionan su legitimidad (militantes del 20 de febrero, miembros del movimiento justicia y espiritualidad, defensores de los derechos humanos ). En el índice de libertad de prensa de la organización Reporteros Sin Fronteras (RSF) Marruecos ha descendido del puesto 97 en 2006 a 138 en el 2012 y 136 en 2014 de los 180 países clasificados respecto a la libertad de prensa.

[18] Ver al respecto el informe mundial 2014 de Human Rights Watch, recuperado de http://www.hrw.org/fr/world-report/2014/country-chapters/122032 o el comunicado de Amnistía Internacional: http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/marruecos-usa-terrorismo-encarcelar-periodistas-2014-05-20

Se han producido también un endurecimiento de la represión contra las manifestaciones y algunas reunión en los espacios públicos. En algunos casos como el Sahara Occidental o la región del Rif las protestas y manifestaciones han sido sistemáticamente reprimidas, y en muchos casos, impedidas antes de que se pudieran llevar a cabo. Ha sido el caso, por ejemplo, de la manifestación prevista en Tánger con motivo de la celebración del tercer aniversario del M20F, que no pudo celebrarse en el lugar donde había sido convocada por el despliegue policial que impidió el acceso al lugar de los manifestantes. Otras manifestaciones han dado lugar a una fuerte represión por parte de las autoridades, como el Sit-in, organizado en Rabat en agosto de 2013 contra el indulto de Manuel Galván (detenido por violaciones de niños en Kenitra), o la manifestación del 6 de abril de 2014 de la coalición sindical donde fueron arrestados 9 militantes del movimiento M20F. La Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH) ha denunciado que desde julio de 2014, al menos unos 12 eventos que organizó han sido prohibidos, como la jornada sobre medios de comunicación y democracia que iba a celebrarse en la Biblioteca Nacional de Rabat en septiembre de 2014[19]. Hay numerosos militantes, UNEM, M20F, diplomados desempleados, militantes saharauis detenidos (317 según el último informe de la AMDH)[20] y otros muchos pendientes de juicio. Se siguen denunciando también casos de tortura o malos tratos durante las detenciones. Los casos de violencia, malos tratos o incluso torturas cometidos por las fuerzas de seguridad raramente son investigados y llevados antes los tribunales. Las posibilidades de recurrir a la justicia en caso de violencias contra los manifestantes son muy limitadas en la medida en que siguen siendo válidas como pruebas las actas policiales y no se contestan delante de los tribunales.

*Las posibilidades de recurrir a la justicia en caso de violencias contra los manifestantes son muy limitadas en Marruecos*

Todas estas violaciones están en contradicción con la imagen reformista que el régimen marroquí pretende transmitir en el exterior. A pesar de comprometerse a través la firma de una serie de tratados y convenios internacionales a respetar los derechos humanos en la práctica siguen siendo numerosos y preocupantes las violaciones cometidas[21].

Una participación real y efectiva de la sociedad civil en la elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas públicas requiere unas condiciones básicas que no reúnen los espacios establecidos en Marruecos y lo primero sería la existencia de un entorno legal favorable a las OSC, lo que está lejos de ser el caso en Marruecos donde todavía se pueden constatar muchos atropellos a las libertades de asociación, reunión, prensa y expresión

[19] Ver el comunicado de prensa de la FIDH y OMTC: "Maroc recrudescence des entraves aux ONG", del 7/10/2014:http://www.fidh.org/fr/maghreb-moyen-orient/maroc/maroc-association-marocaine-des-droits-humains-amdh/16184-maroc-recrudescence-des-entraves-a-l-action-des-ong

[20] http://telquel.ma/2014/06/18/rapport-lamdh-317-prisonniers-politiques-au-maroc_139493

[21] Ver entrevista con Kamel Lahbib

## Variables y factores que limitan el impacto de la sociedad civil sobre los procesos de cambio político

Para valorar el rol que desempeña la sociedad civil en los procesos de cambio político, es necesario considerar una serie de variables relacionadas con factores exógenos y endógenos. La existencia o no de un entorno favorecedor para el trabajo de la sociedad civil, condiciona mucho la naturaleza y alcance de las acciones de las organizaciones y su capacidad de influencia, sobre el mismo marco político legal que les constriñe o coacciona. La evolución de las condiciones legales de la mayoría de los países del Norte de África después de 2011 presenta más motivos de preocupación que de optimismo. Los marcos legales vigentes y su aplicación en la mayoría de los países de la región limitan y reprimen los derechos y libertades fundamentales para el ciudadano y la vida asociativa: derechos de asociación, reunión y manifestación, libertad de expresión y prensa. En segundo lugar y estrechamente vinculado a las variables externas, es la capacidad de las OSC de articular sus acciones; construir coaliciones duraderas y así fortalecer su impacto y capacidad de incidencia sobre las agendas políticas. El análisis de las dinámicas de la sociedad civil en los países del Norte de África pone de manifiesto las fracturas que dividen a la sociedad civil y merman su capacidad de incidir en los procesos políticos.

### *La brecha generacional*

Los jóvenes fueron los protagonistas de las protestas sociales que marcaron el final de 2010 y principios de 2011, sin embargo su implicación en la fase posterior ha sido mucho más residual y en general su presencia en las OSC es aún escasa y minoritaria.

Los movimientos de jóvenes que han liderado las protestas a partir de 2011, han adoptado formas y estrategias de movilización, en ruptura con el tipo de organizaciones conocidas: estructuras horizontales y sin liderazgo. Estos mismos movimientos, que han mostrado una gran capacidad de movilización y reivindicación en el momento de las revueltas, se encuentran durante las fases de transición frente a la encrucijada de buscar la vía que les permita tener cierta continuidad y están divididos respecto a los pasos a seguir en la próxima etapa: crear organizaciones, asociaciones o partidos políticos o seguir siendo movimientos informales sin estructuras.

Al mismo tiempo las estructuras tradicionales partidistas o asociativas tienen muchas dificultades en implicar y movilizar a la juventud. En Argelia, a modo de ejemplo y de acuerdo con un estudio realizado por el Rassemblement Action Jeunesse (RAJ) tan solo el 4,7% de

los jóvenes que participaron en la encuesta se habían adherido a un proyecto asociativo (Cerrolaza, 2013).

Muchas de las organizaciones más veteranas no han conseguido superar la brecha generacional y tienen un problema de incorporación de los jóvenes. En Túnez, por ejemplo, todavía permanecen viejos reflejos de desconfianza heredadas de los años de dictadura entre las OSC que obstaculizan el proceso de renovación de su personal y de los puestos de responsabilidad. Este fenómeno tiene un impacto negativo en la medida en que las organizaciones están perdiendo un potencial importante que les permitiría rejuvenecer sus organizaciones, vincular su experiencia asociativa con nuevas modalidades de acción colectiva.

Por otro lado, las organizaciones o partidos formados por jóvenes necesitan  experiencia. Las nuevas formaciones políticas constituidas por jóvenes en Egipto tienen poco peso y necesitaría ir de la mano de otras estructuras para afianzar su trabajo y reforzar sus capacidades.

*Las organizaciones o partidos formados por jóvenes necesitan experiencia*

Algunas organizaciones, sin embargo, conscientes de estos retos han remodelado sus modos de gestión interna con el fin de mejorar la transparencia y la democracia interna así como el rejuvenecimiento de sus miembros. Es el caso, por ejemplo de la AMDH que ha lanzado un programa destinado a formar nuevos líderes asociativos: el programa *Jouvance* (rejuvenecimiento) para permitir que la nueva generación esté formada y preparada para asumir cargos de responsabilidad en el seno de la organización.

El rejuvenecimiento de los miembros de las asociaciones es un reto compartido por muchas organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de mujeres se enfrentan al mismo problema y reto de integrar jóvenes en sus estructuras internas. En el seno de la Federación de la Liga Democrática de los Derechos de las Mujeres (LDDF)  este proceso ha empezado en 2009, con la celebración de su congreso y la creación de un espacio específico destinado a los jóvenes “Espace avenir”.

*La brecha geográfica*

La capacidad de articulación de la sociedad civil se ha visto también debilitada por la brecha entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito urbano y las que están activas en el ámbito rural y periurbano. Hay un desequilibrio pronunciado entre las organizaciones, que situadas en los grandes centros urbanos, han tenido más acceso a los recursos (nacionales como internacionales)

y las organizaciones que trabajan en el ámbito rural o en las regiones con más dificultades para encontrar recursos y con acceso limitado a la información sobre las posibilidades de financiación[22]. En las regiones más marginadas, como es por ejemplo el caso de la región de Kasserine en Túnez, el tejido asociativo es débil y poco estructurado. Estas regiones a pesar de estos notables déficits han estado precisamente en el origen de los procesos de movilización y gestación de las protestas sociales. En efecto, es en las regiones periféricas y marginadas, que han padecido con más intensidad las injusticias económicas y sociales, donde las protestas han estallado primero. Sin embargo, desde entonces, no se han producido cambios que permitan atisbar una nueva dinámica respecto a las regiones, tanto por parte de los gobiernos de la transición como por parte de las estrategias de los actores de la sociedad civil. En estas regiones se sigue acusando un desfase entre las preocupaciones, reivindicaciones y demandas de la población y del tejido de la sociedad civil local que trata de canalizarlas y las dinámicas de la sociedad civil en las grandes ciudades y las zonas costeras del país. La brecha del discurso entre las organizaciones en el ámbito rural y las que operan en el ámbito urbano es aún más pronunciada en el caso de las organizaciones de mujeres.

En el caso de Túnez, algunas organizaciones están desarrollando iniciativas para responder a este desafío: organizaciones como la REMDH, LTDH, ATFD, AFTURD han creado antenas regionales con el objetivo de fortalecer las asociaciones a nivel local: a través de la transmisión de experiencias en materia de incidencia política y otros aspectos clave para fortalecer las organizaciones.

Colmar la brecha entre las organizaciones que enfocan su trabajo en la incidencia política, pero que tienen escaso anclaje social, y las organizaciones locales que realizan un trabajo de proximidad importante, es clave para reforzar el impacto de la sociedad civil sobre los procesos de cambios políticos.

### *La brecha ideológica*

En las sociedades del Norte de África existe también una brecha ideológica entre dos proyectos de sociedad radicalmente opuestos (el religioso y el secular) que divide también a las organizaciones de la sociedad civil y merma su capacidad de contribuir en favorecer una mayor cohesión social sobre el cual asentar el proceso democrático. Tanto en Túnez como en Egipto la polarización entre el frente

22 Conclusiones principales del Taller realizado con las OSC en Kasserine en abril de 2013 en el marco de la realización del diagnóstico de sociedad civil en Túnez realizado por Awatef Ketiti para el Encuentro Civil Euromed y coordinado por Laurence Thieux.

islamista y la oposición secular ha marcado los primeros años de la transición. El diálogo entre estas dos tendencias ha sido residual tanto entre partidos políticos como entre las asociaciones. Las dificultades de diálogo y entendimiento han sido particularmente manifiestas entre las OSC de defensa de los derechos de las mujeres, que han visto con mucha preocupación la llegada al poder de las fuerzas islamistas, con una agenda política claramente conservadora respecto a los derechos de las mujeres. En el caso de Marruecos este enfrentamiento ha llevado las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres a demarcarse del movimiento como el M20F donde la corriente islamista del movimiento Justicia y Espiritualidad estaba representada.

Estas divisiones que debilitan la capacidad de articulación de la sociedad civil han sido también alimentadas como lo hemos visto antes, por las propias estrategias del poder destinadas a neutralizar la sociedad civil. El enfrentamiento entre fuerzas seculares y religiosas ha distorsionado la posición de la sociedad civil respecto al juego democrático. Como sucedió en Argelia, con el apoyo que la sociedad civil progresista al golpe militar de los generales de 1992, abortando el proceso electoral que hubiera dado la victoria a los islamistas del Frente Islámico de Salvación (FIS), el movimiento Tamarod[23] en Egipto contribuyó a legitimar el retorno de los militares a la cabeza del Estado y la evicción del Presidente Morsi en julio de 2013.

*Para participar plenamente en la construcción de sociedades más democráticas, plurales, justas y igualitarias, las organizaciones de la sociedad civil tienen que poder desarrollar libremente sus actividades*

## Conclusiones

Tras la caída de algunas de las dictaduras más aferradas al poder y el inicio de complejos e inciertos procesos de transición, los escenarios políticos del Norte de África presentan tantos desafíos como oportunidades para las organizaciones de la sociedad civil. Para participar plenamente en la construcción de sociedades más democráticas, plurales, justas y igualitarias, las organizaciones de la sociedad civil tienen que poder desarrollar libremente sus actividades, actuar de forma autónoma y tener la capacidad de construir amplias coaliciones.

Las organizaciones de la sociedad civil, como lo hemos visto a través de los diferentes casos de estudio analizados, realizan una labor fundamental en diferentes ámbitos y contribuyen a transformar los parámetros que caracterizan las relaciones entre el ciudadano y las instituciones y gobiernos. Realizan una labor imprescindible de denun-

[23] La campaña Tamarod , en árabe 'desobediencia' o 'rebelión', pretendía reunir 15 millones de firmas para pedir la destitución de Mohamed Mursi y convocar unas nuevas elecciones presidenciales. El punto culminante de la iniciativa fue la amplia manifestación ante el palacio presidencial de Ittihadiya el 30 de junio de 2013.

cia de las prácticas autoritarias y de defensa de las libertades públicas. Desde el inicio de la llamada "primavera árabe", las dinámicas de movilización ciudadana se han transformado y la idea de participación ha calado hondo entre amplios sectores de estas sociedades y principalmente entre los jóvenes. En el caso de Túnez, la sociedad civil está desempeñando un papel central en la construcción del nuevo marco institucional: de vigilancia, de mediación y también de propuesta. Las organizaciones de la sociedad civil son también actores clave en los procesos de mediación con la ciudadanía.

A pesar de las sofisticadas estrategias empleadas por los regímenes para neutralizar la función de contrapoder de la sociedad civil, nuevas formas de contestación y acción colectiva han aparecido en las sociedades del Norte de África. Aunque la sociedad civil organizada no ha sido el motor de las protestas, los casos analizados en el presente artículo ponen en evidencia, las relaciones y vínculos entre estas nuevas formas y estrategias de movilización y las organizaciones con una trayectoria de trabajo y experiencia más larga en el ámbito de la lucha por los derechos humanos y el Estado de derecho. De ahí, la importancia de que las organizaciones de la sociedad civil consigan mantener a través de redes y plataformas este nivel de articulación para tener más peso y lograr mayor espacio de participación en el diseño y aplicación de las políticas públicas.

El rol que las OSC desempeñen en los procesos de democratización está, sin embargo, muy condicionado por el régimen y las estrategias utilizadas por el poder intentando controlar sus actividades. Para ejercer plenamente una función democratizadora, las organizaciones de la sociedad civil tienen que poder desarrollar sus actividades en entornos favorables, y no es el caso de la mayoría de los países de la región donde prevalecen "entornos hostiles".

Para que las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones sindicales sigan siendo un motor de cambio, es imprescindible levantar los obstáculos que coartan y restringen las actividades de las organizaciones. La adopción de marcos legales que favorezcan el desarrollo y las actividades de una sociedad civil rica, diversa e influyente es prioritaria y debería constituir una cuestión clave en el diálogo institucional político de los gobiernos e instituciones europeas con los países del sur y este del Mediterráneo. La promoción de relaciones constructivas entre la sociedad civil y los nuevos gobiernos que están protagonizando los procesos de transición o de reforma requiere mínimos para restablecer la confianza. Si estos mínimos no se cumplen es muy difícil plantear siquiera la creación de espacios de diálogo.

## Referencias bibliográficas


Aenius Bosserup, Rasmus, Martinez, Luis y Holm, Ulla (2014), "Algeria after the revolts regime endurance in a time of contention and regional *insecurity" DIIS Report 15.*

Thieux, Laurence (2013) (coord.), Sociedad civil y transiciones en el Norte de África, Egipto, Túnez, Argelia y Marruecos, Bacelona: Icaria editorial.

Barreñada Isaías: "Las revoluciones árabes, la cuestión de la justicia social y el papel de los sindicatos", *Anuario 2011*, Fundación Primero de mayo, Madrid, pp.261-277.

Beinin, Joel (2009), "A workers'social movement Egypt 2004-2009,pp.181-217)

Beinin, Joel y Vairel, Frédéric (2011), "Afterward:popular uprisings in Tunisia and Egypt en Joel Beinin y Frédéric Vairel (eds), *Social movements, mobilizations and contestation in the Middle East and North Africa*. Stanford: University Press.

Ben Néfissa, Sarah (2011), "Révolution et société civile en gestation", en *Humanitaire*, nº29, 2011 consultado en http://humanitaire.revues.org

Cerrolaza, Érika (2013), *Diagnóstico de sociedad civil en Argelia*, Informe realizado para el Encuentro Civil Euromed (ECEM).

Chouikha, Larbi y Geisser, Vincent (2010), " Retour sur la révolte du bassin minier. Les cinq leçons politiques d'un conflit social inédit" en *L'Année du Maghreb*. Disponible en: http://anneemaghreb.revues.org/923 ; DOI : 10.4000/anneemaghreb.92

Foundation For The Future (2013), "Étude sur les organisations de la société civile en Tunisie". Foundation For The Future.

García Luengos, Jesús y Thieux, Laurence (2014), Gobernanza democrática y reformas en Marruecos después de la primavera árabe. Del discurso a la práctica. Madrid: Fundación CIDEAL, ReSeT.

Hawthorne, Amy (2004), "Is civil society the answer" en *Carnegie Papers*, 2004, consultado el 2 de octubre 2013 en :
http://carnegieendowment.org/files/CarnegiePaper44.pdf

Ketiti, Awatef (2013) *Diagnóstico de la sociedad civil en Túnez*, Informe realizado para El Encuentro Civil Euromed (ECEM).

International Crisis Group (2011), " Soulèvements populaires en Afrique du Nord et au Moyen-Orient (IV): La voie tunisienne", *Middle East/North Africa Report N°106,* 28 de abril. Disponible en http://www.crisisgroup.org/fr/regions/moyen-orient-afrique-du-nord/afrique-du-nord/Tunisia/106-popular-protests-in-north-africa-and-the-middle-east-iv-tunisias-way.aspx

Leca, Jean (1993),"La démocratisation dans le monde árabe: incertitude, vulnérabilité et légitimité", en Salame, Ghassan (Dir), *Démocraties sans démocrates*. Paris: Fayard.

Liverani, Andrea (2008), Civil society in Algeria, the political functions of associational life. Londres: Routledge.

López García, Bernabé (2011), "La centralidad de la Central (la UGT en la revolución tunecina)" en *Crisis en el mundo árabe* nº 26, 12 de abril . Consultado en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/crisismundoarabe/respuestacrisis/notasocma/observatorio_bernabe_ugt_revuelta_tunecina

Oberschall, A. (1973), *Social Conflict and social movements*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Pratt, Nicola (2007), Democracy and authoritarianism in the arab world, Londres: Boulder.

Thieux, Laurence (2009), “Le secteur associatif en Algérie: la difficile émergence d’un espace de contestation politique “ en *l’Année du Maghreb*. Paris: CNRS, éditions.

Tozy, Mohamed (1999), *Monarchie et Islam Politique au Maro*c, Presse de Sciences Po.

Yom L. Sean (2005), “Civil society and democratization in the arab world”, *Middle East Review of International Affairs*, Vol 9, nº4.

Werenfels, I. (2014), ”The risks of playing for time in Algeria”, *SWP Comments*, mayo.

# Egipto y Siria: involución y callejones sin salida

*Rosa Meneses*

*Periodista del diario El Mundo especializada en Oriente Medio y Magreb*

La guerra de Siria, que inicialmente estalló entre una confederación de facciones rebeldes suníes y el régimen del presidente Bashar Asad, se ha convertido en un conflicto de varias caras en el que derrotar el terrorismo yihadista ha pasado a ser la prioridad número uno. La prominencia que han alcanzado grupos yihadistas como Estado Islámico y Jabhat Al Nusra ha soterrado las motivaciones iniciales de la guerra, lo que al mismo tiempo la perpetúa y la confina a un largo callejón sin salida. La extensión del conflicto armado al vecino Irak sólo complica las opciones de resolución de la contienda siria.

Mientras, el auge de Estado Islámico está siendo utilizado por el presidente egipcio, Abdel Fatah Al Sisi, con el fin de englobar su batalla para erradicar a los Hermanos Musulmanes como fuerza política en una guerra más amplia contra el terrorismo en la región. Como respuesta a los grandes desafíos que tiene que atajar, Al Sisi ha optado por una militarización de la política, lo

que supone una involución que ha anulado la revolución que derrocó al régimen de Hosni Mubarak en 2011. Pero si fracasa en encontrar soluciones que alivien la grave crisis económica que sufre el país y en disminuir la polarización política de la sociedad egipcia, su régimen puede enfrentarse a nuevas olas de descontento que hagan peligrar su pretendida estabilidad.

## La radicalización del conflicto sirio

La situación caótica en Siria, creada por el conflicto prolongado, favoreció la intervención sobre el terreno de grupos ligados a Al Qaeda (es el caso de Jabhat Al Nusra, JN) que empezaron a aparecer en julio de 2011. A partir de entonces, la radicalización de la contienda siguió progresivamente su curso y provocó el auge de la organización yihadista Estado Islámico de Irak y Sham (como se conoce en árabe a la región del Levante, que engloba Siria y Líbano, pero también Palestina y partes de Jordania), que más tarde cambiaría su nombre y lo reduciría a Estado Islámico (conocido como IS, en sus siglas en inglés, o Daesh, en su acrónimo árabe). IS, que inicialmente combatía junto a JN y compartía objetivos con él, fue expulsado de Al Qaeda oficialmente en febrero de 2014 y desde entonces ha pasado a estar en competencia con ella, creando una guerra dentro de la guerra en Siria y, globalmente, una rivalidad por el liderazgo del *yihad* (guerra santa) internacional.

*La situación caótica en Siria, creada por el conflicto prolongado, favoreció la intervención sobre el terreno de grupos ligados a Al Qaeda*

Con la pretensión de IS de establecer un califato en Oriente Próximo y su expansión en Siria y, a partir de 2014, en Irak, la lucha entre el régimen de Asad y la oposición armada ha pasado a un segundo plano. Esa expansión ha provocado también la entrada de nuevos actores en el frente de batalla, como ha sido el caso de los kurdos de Siria –que hasta entonces habían mantenido una postura equilibrada sin manifestarse ni contra Asad ni contra los rebeldes– y los de Irak –reverberando la ambición de evolucionar desde la actual autonomía de la que disfrutan dentro del país hacia la independencia y expandir sus dominios a sus territorios históricos–. Todo lo que importaba hace un año ha sido desplazado por la preocupación entre la llamada comunidad internacional por las conquistas y exacciones de IS y los conflictos colaterales que está revitalizando o provocando. Al Qaeda, que vio en la contienda siria su oportunidad de oro, ya no es la principal preocupación de las Agencias de Inteligencia internacionales. Tristemente, las consecuencias humanitarias del conflicto –los sirios están reemplazando a los afganos como la población refugiada más numerosa del mundo, con más de 2,4 millones de personas huidas de sus hogares, según Naciones Unidas– tampoco ya escandalizan a las potencias del mundo. El autodenominado Estado Islámico y un conflicto regional de imprevisibles consecuencias es el

mayor condicionante geoestratégico en Oriente Próximo a finales de 2014.

La guerra de Siria se convirtió pronto en una nueva causa para el yihadismo internacional, tal como lo fue en los años ochenta la guerra de Afganistán. Sin embargo, el importante flujo de milicianos islamistas venidos de todo el mundo para ayudar a derrocar el régimen brutal y atroz de Bashar Asad tiene ahora una motivación que supera la inicial: establecer un califato que borre las fronteras establecidas por el acuerdo de Sykes-Picot de 1916 y rememore el esplendor omeya y abásida. Que Damasco y Bagdad fueran las antiguas capitales califales supone una motivación extra para los guerrilleros de IS, que ven en su lucha una prolongación de las batallas históricas en el Levante mediterráneo que profetizan el Día del Juicio. No hay que pasar por alto que la *capital* de IS en Siria es Raqqa, una ciudad en cuyas inmediaciones tuvo lugar en el año 657 la Batalla de Siffin, que sentó las bases de la división del islam entre suníes y chiíes.

El conflicto de Siria, que ha entrado en su cuarto año, ha provocado cientos de miles de muertos y ha convertido a un tercio de la población siria en desplazados internos y refugiados, ha puesto en evidencia que la pasividad de algunos miembros de la comunidad internacional y el intervencionismo de otros a favor de bandos opuestos no sólo ha complicado el escenario bélico dentro de Siria sino que ha ayudado a expandirlo regionalmente, con Irak y el Líbano directamente afectados por el auge de IS. Los sirios que a principios de 2011 comenzaron una ola de protestas pacíficas contra el yugo que les reprimía durante 43 años, han visto secuestrada su revolución primero por la guerra y luego por el islamismo radical que se ha tornado también contra ellos. En muchas zonas de la Siria *liberada* por los rebeldes, IS ha irrumpido con su régimen de torturas, decapitaciones y autoritarismo brutal haciendo que los sirios tengan que luchar de nuevo por su libertad. Los grupos rebeldes armados pro-democracia –integrados en el Ejército Libre de Siria (ELS)– y los activistas civiles y defensores de los derechos humanos se han visto en la disyuntiva de elegir entre luchar contra Asad o luchar contra IS, y a veces, contra ambos a la vez, lo que ha hecho que el campo pro-democrático pierda terreno a favor de una mayor radicalización bélica e ideológica que retroalimenta el conflicto.

Si 2014 se inauguraba con conferencias en Ginebra para resolver la situación de Siria a través de negociaciones entre la oposición internacionalmente reconocida y el Gobierno de Damasco, el año no puede acabar de una forma más diferente, con un conflicto cuyos callejones sin salida se han tornado retorcidos y cada vez más angostos. Pese al fracaso de las negociaciones en la ciudad suiza, en los primeros meses del año se consiguió pactar pequeños acuerdos de alto el fuego en diferentes ciudades asediadas por el ejército sirio

para lograr el acceso de la ayuda humanitaria y de alimentos básicos y la salida de civiles. Tales acuerdos dieron ciertos frutos en Homs o Barza, donde las tropas de Asad practicaban una de sus estrategias favoritas: aislar las zonas bajo control rebelde y someter a éstos y a la población civil al aislamiento y el hambre. Y trajeron la esperanza de que, a través de acuerdos limitados en el tiempo y el lugar, podía ser posible establecer un modelo para poner fin al conflicto en un plazo corto (Hassan, 2014) y, además, abrir la posibilidad para negociar un acuerdo de paz a largo plazo.

Pero entonces, la cara del extremismo yihadista de IS empezaba a dejar de estar desenfocada para convertirse paulatina pero rápidamente en una imagen fija de la guerra siria, ampliando el conflicto al vecino Irak –amparándose en las propias dinámicas políticosociales del país– y complicando sobremanera las opciones para llegar a una solución, si alguna vez se estuvo cerca de ella. La expansión de IS en Siria fue desarrollándose sin que ni Bashar Asad ni Occidente lo impidieran y, a partir de ahí, los yihadistas de Abu Bakr Al Baghdadi, utilizaron Siria como trampolín para propagar su control sobre Irak, en una ofensiva relámpago sobre Mosul que sorprendió al mundo el pasado junio. La situación se deterioró hasta el punto en que Bagdad pidió ayuda a EEUU para contener el avance de IS. En agosto, el presidente de EEUU, Barack Obama, autorizó bombardeos contra objetivos de IS en Irak, que luego se ampliaron limitadamente a Siria. Sin embargo, la estrategia de acoso aéreo no es la panacea para acabar con Estado Islámico. Tanto EEUU como sus aliados europeos deben considerar otras medidas para contrarrestar la furia expansiva de IS antes de que sea tarde, pues esta organización amenaza las relaciones tradicionales políticas, ideológicas, sociales y económicas en la región y, más allá, con reescribir el conflicto entre suníes y chiíes.

*El conflicto en Siria ha provocado cientos de miles de muertos y ha convertido a un tercio de la población siria en desplazados internos y refugiados*

*Fragmentación y realineación de alianzas*

El desmoronamiento del Estado sirio a causa de la guerra ha traído consigo enormes zonas de vacío que están siendo ocupadas por diferentes fuerzas y actores. Siria se está fragmentando. IS controlaba a finales de 2014 el 35% del territorio de Siria (y el 20% del territorio de Irak). Asad tiene bajo su poder la mayor parte de la geografía de Damasco hasta la costa mediterránea. El norte de Siria ha estado principalmente controlado por los rebeldes suníes del ELS hasta que IS se ha hecho fuerte en algunas bolsas de territorio, contando con importantes enclaves en la frontera con Turquía que facilitan su logística conectando directamente sus dominios a través de Siria e Irak siguiendo el cauce de los ríos Tigris y Éufrates.

En el noreste, los kurdos sirios, que habían establecido una zona pseudoautónoma imitando a sus vecinos de Irak, se han visto directamente implicados en la guerra contra IS y han perdido importantes enclaves. IS ha revivido el viejo conflicto kurdo en Turquía, que a duras penas estaba en una pre-fase de negociación y que a mediados de octubre de 2014 sufrió un vuelco con el bombardeo turco a posiciones del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), la guerrilla kurda en el sureste de Turquía que mantiene vínculos con las unidades de autodefensa kurdo-sirias del PYG (Partido de la Unión Democrática), que a su vez combaten a los yihadistas en Siria.

En el sur, los rebeldes suníes –con brigadas abiertamente islamistas y que incluyen a las milicias de Jabhat Al Nusra (Frente de la Victoria), los representantes de Al Qaeda en la contienda siria– mantienen su control desde Deraa (cerca de la frontera jordana) a Quneitra, en los Altos del Golán (en disputa con Israel desde la Guerra del 67).

La oposición política siria ha perdido grandes dosis de credibilidad ante las milicias del ELS –que les rechazan como *revolucionarios de hotel de cinco estrellas*– y tampoco parece que sea ahora un referente para la comunidad internacional en la lucha contra IS. El ELS, que por su parte se encuentra muy debilitado por su falta de ayuda financiera y militar, es dudoso que pueda hacer el *trabajo sucio* contra IS sobre el terreno, cuando ha sido abandonado por Occidente. Es más: su enemigo sigue siendo Asad, no IS. La Administración Obama ha anunciado que no se está coordinando con las milicias del ELS para luchar sobre el terreno contra IS (Dilanian, 2014) y que, sin embargo, está financiando a otras fuerzas locales para hacerlo. De momento, a finales de 2014, la campaña de bombardeos contra IS en Siria sólo parece beneficiar al ejército de Asad, que está ocupando el vacío dejado por los yihadistas.

Para IS, Asad no es la prioridad (Nakhoul, 2014). Pero el Estado Islámico es el *nuevo enemigo* de las potencias occidentales y está llevando a una realineacion de las alianzas (Meneses, 2014) según los intereses y las amenazas actuales, lo que puede resultar incluso contradictorio con las políticas predicadas hasta ahora por la comunidad internacional. Ello conduce a mirar hacia Asad como el frente estable contra IS y hay expertos (Young, 2014) que plantean que para contener la voracidad de Estado Islámico se debe primero atacar la fuente del problema: el conflicto en Siria. Para ello, proponen negociar un alto el fuego con el régimen de Damasco que ponga fin temporalmente a los enfrentamientos y permita la creación de una zona segura humanitaria que esté bajo el control de fuerzas internacionales compuestas principalmente por tropas árabes. Y, a partir de ahí, ir ganando terreno a los yihadistas una vez que la guerra se pueda enfocar en un solo frente. La creación de una zona tapón apoyada por un área de exclusión aérea estaría en consonancia con la inicial

reivindicación de Turquía, que desde marzo de 2012 lleva reclamando ante Naciones Unidas (Meneses, 2013) este área segura. En octubre de 2014, con IS actuando a sus puertas en la batalla por controlar la ciudad kurda de Kobane, Ankara revivió esta exigencia, aunque sin éxito dada la oposición oficial del Gobierno de EEUU.

Ciertos círculos de las fuerzas armadas y la Inteligencia de EEUU consideran que Asad puede ser parte de la solución (Young *et al.*, 2014) y prevén que la fragmentación actual del país tiene visos de consolidarse. En EEUU empieza a cundir la idea de que Asad es indispensable para luchar contra el extremismo, como ya ha expresado el ex embajador estadounidense Ryan Crocker (Hassan, 2014). Incluso las agencias de Inteligencia europeas (BBC, 2014) se han reunido con el régimen sirio para compartir información sobre los yihadistas occidentales que viajan a Siria para engrosar las filas de IS y JN. Desde hace meses, hay una gran preocupación en Europa y EEUU por el creciente número de jóvenes que se unen a la yihad en Siria y el peligro que éstos puedan presentar una vez que la guerra acabe y vuelvan con esa experiencia a sus lugares de origen, donde pueden llevar a cabo atentados terroristas. Éste es un problema que también atenaza a los países de la región y que augura un periodo de inestabilidad futura, tal y como ocurrió con los *barbudos* que fueron a luchar a Afganistán y que luego volvieron a países como Argelia o Egipto en los noventa. No está claro hasta dónde está dispuesto a llegar Occidente para hacer causa común contra el yihadismo con el propio Asad, pero parece que no está tan seguro como antes de que apoyar a la oposición armada siria sea la forma de acabar con el extremismo de IS. Si finalmente colabora con el régimen de Damasco para luchar contra estos grupos, éste puede interpretar que Occidente está dando por válida su narrativa de que la guerra en Siria se trata en realidad de una "guerra contra el terrorismo".

*Un acuerdo de paz que mantenga intacto al dictador Asad no es un buen punto de partida para solucionar la contienda civil*

Además, el problema de considerar a Asad un aliado frente a IS parte de la suposición de que su ejército puede luchar contra los yihadistas y que puede recuperar y mantener los territorios que había perdido en el transcurso de la guerra. El *statu quo* creado en las *zonas liberadas* bajo control rebelde no tiene marcha atrás y, por supuesto, es inverosímil que el régimen pueda volver a gobernarlos con aceptación de su población.

Puede que un alto el fuego temporal auspiciado por el régimen sirva para desatascar uno de los callejones sin salida del conflicto sirio y para empezar a estabilizar el país una vez IS haya sido derrotado. Pero eso no significa el fin del conflicto. Un acuerdo de paz con pretensiones de ser definitivo que mantenga intacto al dictador Asad o le dé una hoja en blanco no es un buen punto de partida para solucionar la contienda civil. El futuro de Asad debe estar limitado en el tiempo por un Gobierno de transición en el que el líder sirio deje de

tener un papel; si no, el yihadismo podrá seguir presentándose como una alternativa de lucha contra un Gobierno brutal y autoritario.

Paralelamente, los líderes de la oposición política también pueden tener graves dificultades para mantener una administración efectiva tras un acuerdo de paz si no tienen el beneplácito de las milicias. El problema es que estas brigadas son muy autónomas, cambian constantemente sus alianzas y lealtades y pueden hacer fracasar –si quieren– cualquier acuerdo en sus áreas de influencia, acercando al país al caso de Libia, donde las milicias armadas de diferentes ciudades se disputan el control del Gobierno central. Trabajar en acuerdos locales primero, para preparar al país para un cambio de administración, puede ser un punto de partida para abrir una vía en el laberinto sirio y prepararlo para un futuro sin Asad. Sin embargo, la fragmentación del país está servida en bandeja y cualquier negociación deberá lidiar con ella. Un acuerdo de cese de hostilidades no acabará con la miríada de milicias y la multiplicación de centros de poder en forma de consejos locales e incluso tribunales islámicos. Las divisiones geográficas y sectarias –que la guerra ha potenciado– serán parte del legado sin resolver que dejará esta guerra.

## El círculo vicioso de Egipto

De los procesos de cambio que se abrieron con las revoluciones árabes, el de Egipto ha desembocado en un círculo vicioso donde los pasos que ha seguido la transición no han brindado un nuevo sistema político sino que han revalidado viejos modelos. El Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF, en sus siglas en inglés) asumió el poder para poner en marcha un gobierno transitorio tras la caída del régimen de Hosni Mubarak, en 2011. Las elecciones de 2012 dieron la victoria a los islamistas moderados Hermanos Musulmanes, que no participaron masivamente en las protestas contra Mubarak pero fueron los principales beneficiarios de su desaparición, tras años en la clandestinidad y la oposición. Previamente, la cofradía había ganado las elecciones parlamentarias, en las que obtuvo, junto con los salafistas del partido Al Nur, el 70% de los escaños.

Nadie podía imaginar que los cambios en el Egipto post Mubarak iban a dar un vuelco tan grande cuando, un año después de ser investido presidente, Mohamed Mursi era derrocado por los militares, con el mariscal de campo Abdel Fatah al Sisi a la cabeza (que había sido nombrado ministro de Defensa por el propio Mursi), tras una ola de protestas. Al Sisi puso el Gobierno egipcio de nuevo bajo la égida de la SCAF y emprendió una feroz represión contra toda disidencia que tuvo su peor pesadilla el 13 de agosto de 2013 con las masacres de la plaza de Rabaa al Adawiya, en las que murieron 638

personas, la mayoría civiles, según el Ministerio de Sanidad egipcio. El 8 de junio de 2014, Al Sisi (despojado ya de su manto militar y reconvertido en civil) fue investido presidente tras su abrumadora victoria (obtuvo el 97% de los sufragios) en las elecciones de mayo. Sin un programa electoral concreto y con la promesa de "reconstruir Egipto", Al Sisi revitalizó de un plumazo seis décadas de dominio militar y se convirtió en el *nuevo faraón*. Pero el apoyo popular hacia el ex jefe de la Inteligencia no es incondicional, como mostró la baja participación electoral en los comicios que le coronaron.

El régimen de Al Sisi pronto recibió el espaldarazo de Estados Unidos, que lo considera su "aliado estratégico" en la región. Incluso la visita del secretario de Estado norteamericano, John Kerry, se produjo un día después de que una sentencia judicial ratificara en junio las condenas a muerte a 183 militantes de los Hermanos Musulmanes, incluido su guía supremo, Mohamed Badie (González, 2014). Y es que la cofradía islamista se convirtió en el blanco de la represión militar. Con sus líderes encarcelados y siendo sometidos a macrojuicios periódicamente, los Hermanos Musulmanes fueron primero ilegalizados y, desde diciembre de 2013, declarados "organización terrorista". Pero no sólo los miembros del movimiento fundado por Hassan al Banna en 1928 han sufrido la persecución del nuevo régimen. También los liberales y los principales líderes del movimiento popular revolucionario que derrocó en las calles a Mubarak han sido acallados. A finales de abril de 2014 fue ilegalizado el Movimiento 6 de Abril, que jugó un importante papel durante la revuelta de 2011, y sus líderes se encuentran encarcelados. En los 10 meses que van desde la intervención militar hasta la proclamación de Al Sisi como presidente, más de 3.000 personas murieron y 41.000 fueron encarceladas.

*En los 10 meses que van desde la intervención militar hasta la proclamación de Al Sisi como presidente, más de 3.000 personas murieron y 41.000 fueron encarceladas*

Al Sisi, en su afán por reescribir la historia reciente de Egipto, defiende que las protestas contra Mursi del 30 de junio de 2013, que desembocaron en la asonada militar, "no fueron un golpe de Estado, sino una revolución popular". A la narrativa del nuevo régimen egipcio que pinta su represalia contra los Hermanos Musulmanes como "una lucha contra el terrorismo" le ha venido muy bien el auge que ha cobrado en Siria e Irak el grupo yihadista Estado Islámico (IS). Su espectacular ofensiva en el Levante mediterráneo ayuda a Al Sisi a justificar, dentro y fuera de Egipto, sus políticas de seguridad orientadas a borrar del mapa toda disidencia (Helmy, 2014). Aunque los vínculos entre IS y los grupos radicales islámicos en Egipto son tenues, ha sido fácil para El Cairo dibujar a esta organización como parte del espectro que amenaza la seguridad nacional y ligarlo a los Hermanos Musulmanes.

También ha servido para subirse al carro de IS la creciente actividad y presencia de grupos armados islamistas en la península del Sinaí, sobre todo a raíz de que Ansar Bait al Maqdis –un grupo con base en el Sinaí que ha sido señalado como el responsable de la muerte de cientos de miembros de las fuerzas de seguridad egipcias desde la caída de Mursi- declarara su apoyo a IS. Sin embargo, la represión autoritaria del régimen desde su intervención en julio de 2013 está en realidad alimentando nuevos extremismos que pueden ofrecer a IS terreno fértil para echar raíces en Egipto. Y, pese a su imagen como muro de contención del radicalismo, cuanto más siga Al Sisi sin abordar la desastrosa situación económica del país y más insista en la represión política, mayores serán los argumentos de los extremistas próximos a la ideología de IS para reclutar carne de cañón. En este pernicioso escenario, IS lo tendrá fácil para encontrar los espacios vacíos que halló en Siria e Irak.

La batalla contra los Hermanos Musulmanes de Al Sisi se enmarca también en una *guerra fría* árabe (Meneses, 2014b) en la que participan, de un lado Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos para cortar de raíz la influencia de la cofradía en la región y, de otro, Qatar, principal apoyo de la *franquicia* de los Ijuan al Muslimin (como se les conoce en árabe) en Oriente Próximo y el norte de África. Así, Egipto es un importante aliado de saudíes y emiratíes en este campo de batalla en el que la organización palestina Hamas y las ramificaciones de la Hermandad en Libia y otros países son también puntales a batir. En este contexto, Al Sisi no ha desaprovechado la ocasión para izar la bandera de la *lucha contra el terrorismo,* englobando su proyecto de eliminación de los Hermanos Musulmanes en el más amplio y difuso de Occidente contra Estado Islámico. Del mismo modo, en agosto, la adhesión de Al Sisi a la coalición liderada por EEUU para luchar contra IS en Irak y Siria le ha reafirmado como el tradicional "aliado estratégico" que siempre fue el Egipto de Mubarak, relegando –una vez más– las críticas a los abusos contra la disidencia. Eso precisamente ya se confirmó meses antes con el anuncio en abril de que Washington levantaba el veto a su ayuda militar a Egipto y daba vía libre para enviar 10 helicópteros de ataque norteamericanos *Apache* para ayudar a la campaña contraterrorista en el Sinaí y para, según el Pentágono, "contrarrestar el extremismo que amenaza a la seguridad de EEUU, Egipto e Israel".

*La militarización de la política*

En este sentido, en Egipto no sólo asistimos a una involución, sino que es como si la revolución de 2011 nunca hubiera ocurrido (Brooke, 2014). Los militares ocupan el poder, pero en realidad nunca se fueron del todo. Los análisis apuntan a una nueva militariza-

ción de la política egipcia, en la que Al Sisi está apoyándose fuertemente en la institución castrense para dar vida a sus proyectos. Uno de los ejemplos es el ambicioso proyecto del nuevo Canal de Suez, en el que los uniformados llevan la iniciativa. El mariscal de campo retirado se ha rodeado además de numerosos ex oficiales y generales como hombres de confianza (Wenig, 2014), imprimiendo un sello de lealtad militar en su estilo de gobierno. Todo parece indicar que la militarización de la política de Al Sisi es su único recurso para paliar un sistema administrativo disfuncional y atajar las dificultades por las que atraviesa el país, entre las que destacan la altísima polarización política y una economía en caída libre.

El presidente del país más poblado del mundo árabe ha llegado al poder sin un proyecto económico claro. Es cierto que resolver la crisis no acabará con todos los problemas del país, pero éstos no mejorarán tampoco si no se atajan las finanzas y se crean oportunidades laborales que acaben con los altos índices de paro y pobreza. Su lista de retos económicos no tiene fin: restaurar el sector eléctrico, reformar la política de subsidios, mejorar las infraestructuras, reducir el déficit fiscal, disminuir la dependencia de la ayuda financiera exterior... Al Sisi ha recibido un fuerte respaldo de sus aliados en el Golfo Pérsico, que han insuflado a la economía egipcia 20.000 millones de dólares transfigurados en préstamos, subvenciones y productos energéticos (Egipto sufre un enorme déficit gasístico). Pero, a pesar de ello, las reservas de divisas han caído cerca del 50% desde 2011, por poner un ejemplo del nivel de desastre financiero. La comunidad empresarial, que fue uno de los apoyos más fuertes del líder dentro del país, siente que si Al Sisi fracasa en la necesidad de enderezar la economía "será el fin de Egipto" (Trager, 2014). En efecto, la incompetencia para realizar reformas económicas tangibles y beneficiosas para la sociedad egipcia, unida a las derivas autoritarias del régimen, sólo conducirá a que el descontento crezca y se forme una mezcla explosiva.

Un ejemplo de la imbricación entre el tormentoso contexto político y el hundimiento de la economía es el sector turístico, que supone una importante fuente de ingresos para Egipto, siendo el 11% del Producto Interior Bruto, e influye de forma muy importante en su imagen internacional. El turismo da empleo directa e indirectamente a más de cuatro millones de personas. Pero, desde el derrocamiento de Mursi, ha caído un 90%, con un terrible pico en el mes de septiembre de 2013, en el que tan sólo se registraron 300.000 turistas en el país, según cifras facilitadas por el ministro de Turismo, Hisham Zazou[1] en enero de 2014. Atrás quedan los tiempos en que Egipto atraía a casi 15 millones de turistas al año: desde que estalló la revolución apenas han sobrepasado los 11 millones.

[1] Datos recogidos por la autora durante su participación en el seminario "Water as a Tool for Tourism Communication", celebrado del 27 al 29 de enero de 2014 en Asuán (Egipto).

Aquí, como en el resto de cosas, hay una falta de visión endémica. Cuando fue elegido, se esperaba de Al Sisi que pusiera en marcha "un proyecto nacional" que reparara un país hecho añicos. La velocidad con la que muchos egipcios han confiado en el mariscal de campo retirado como su salvador (Amirah Fernández, 2014) puede volverse contra él sin fracasa. Las circunstancias en las que ha sido aupado al poder, ayudado por una brutal represión, hacen que sea improbable que sus políticas sean menos polarizadoras que las que llevó a cabo su predecesor. La doctrina "erradicacionista" hacia los Hermanos Musulmanes como fuerza política se ha hecho fuerte en el seno del ejército e impide una reconciliación nacional (Dworkin y Michou, 2014). No será fácil arrancar del vientre del país árabe un movimiento con casi un siglo de historia y fuertes raíces sociales. El Egipto de Al Sisi presenta graves déficits democráticos y una situación económica ruinosa. Y todo ello unido hace que sea complicado prever una estabilización del país a corto plazo.

## Referencias bibliográficas


Amirah Fernández, Haizam (2014): "Al Sisi, el bombero pirómano", *El Mundo*, 27 de marzo. Disponible online: http://www.elmundo.es/internacional/2014/03/27/5334640222601d4a208b458c.html

BBC (2014): "Syria says West talks to Damascus about Islamists rebels", 15 de enero. Disponible online: http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25738178

Brooke, Steven (2014): "In Egypt, Nasty Business as Usual", Middle East Research and Information Project (MERIP), 29 de abril. Disponible online: http://www.merip.org/egypt-nasty-business-usual

Dilanian, Ken (2014): "U.S. still searching for allies in Syria", *The Daily Star*, 18 de octubre. Disponible online: http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2014/Oct-18/274501-us-still-searching-for-allies-in-syria.ashx?utm_source=Magnet&utm_medium=Related%20Articles%20widget&utm_campaign=Magnet%20tools#axzz3GUyD6CBf

Dworkin, Anthony y Michou, Hélène (2014): "Egypt's Unsustainable Crackdown", Policy Memo ECFR/92, 8 de enero. European Council on Foreign Relations. Disponible para su descarga online: http://www.ecfr.eu/publications/summary/egypts_unsustainable_crackdown303

González, Ricard (2014): "Kerry respalda en Egipto a Al Sisi, presidente y autor del golpe de Estado", *El País*, 22 de junio. Disponible online: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/22/actualidad/1403465904_897931.html

Hassan, Hassan (2014): "Hope Springs in Syria?", *Foreign Affairs*, 22 de enero. Disponible online: http://www.foreignaffairs.com/articles/140670/hassan-hassan/hope-springs-in-syria

Helmy, Abdallah (2014): "Egypt's Sisi gains leverage from the fight against the Islamic State", European Council on Foreign Relations, 2 de octubre. Disponible online: http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_egypt332

Meneses, Rosa (2013): "La guerra civil siria en clave regional: el impacto en los países vecinos", en *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*. Manuela Mesa (coord.), Ceipaz. Páginas 129-143. Disponible para su descarga online:
http://www.ceipaz.org/images/contenido/Anuariocompleto.pdf

Meneses, R. (2014): "Todos contra Estado Islámico", *El Mundo*, 12 de septiembre. Disponible online:
http://www.elmundo.es/internacional/2014/09/12/5411e600e2704ed3428b4572.html

Meneses, R. (2014b): "Hamas y la guerra fría árabe", *El Mundo*, 30 de julio. Disponible online:
http://www.elmundo.es/internacional/2014/07/30/53d94b5522601d92378b456e.html

Nakhoul, Samia (2014): "Al Qaida hijacks spirit of Syria revolt three years on", cable de la agencia Reuters, 11 de marzo.

RAND (2014): *The Conflict in Syria. Understanding and Avoiding Regional Spillover Effects*. Research Brief, RAND. Disponible online: http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9785.html

Trager, Eric (2014): "Sisi's fearful Egypt", *Policy Analysis*, The Washington Institute for Near East Policy, 11 de junio. Disponible online: http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/sisis-fearful-egypt

Wenig, Gilad (2014): "President Field Marshal", *Fikra Forum*, 25 de septiembre. Disponible online: http://fikraforum.org/?p=5496

Young, William (2014): "To Fight ISIS, Make Peace with Syria's Assad", *USA Today*, 13 de agosto. Disponible online:
http://www.usatoday.com/story/opinion/2014/08/13/rand-isis-arab-airstrikes-column/13863321/

Young, William G.; Stebbins, David; Frederick, Bryan; Al-Shahery, Omar (2014): *Spillover from the Conflict in Syria: An Assessment of the Factors That Aid and Impede the Spread of Violence*. RAND, 27 de agosto. Disponible online: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR609/RAND_RR609.pdf

# La hora de la verdad: la comunidad internacional ante el conflicto israelo-palestino

*Isaías Barreñada*

*Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense*

Han transcurrido más de dos decenios desde que en octubre de 1991 se celebrara en Madrid y en Washington, la Conferencia de Paz para Oriente Medio y se pusieran en marcha las negociaciones directas entre la OLP y el gobierno de Israel en lo que se ha venido en llamar el Proceso de Oslo. El balance de resultados es frustrante y desolador. Durante todos estos años el conflicto israelo-palestino ha seguido acaparando las noticias, cantidades ingentes de fondos han sido encaminadas a la región y todavía no se ha alcanzado un acuerdo global de paz, ni hay un Estado palestino soberano, ni se ha avanzado en la senda de una normalización de la región imprescindible para garantizar el desarrollo de sus pueblos. Muy al contrario; hoy hay una administración palestina débil que depende de la ayuda internacional, el número de colonos israelíes en Cisjordania se ha multiplicado por cuatro, la colonización se ha extendido y profundizado, un muro de varios centenares de kilómetros se extiende en Cisjordania, se contabilizan miles de muertos y decenas de miles de heridos provocados por las acciones militares israelíes contra civiles, las cárceles están llenas de presos políticos, la dependencia es mayor… Las esperanzas de alcanzar pronto una paz con justicia parecen haberse esfumado.

Tras el fracaso de la Cumbre de Camp David II en julio de 2000, en la que el Gobierno israelí reveló su oferta de resolución del conflicto —anexión de parte de Cisjordania, reparto de Jerusalén en base a criterios étnicos, tutela de la futura entidad palestina, no retorno de los refugiados palestinos—, las dos legislaturas de George W. Bush (2001-2009) dieron a Israel carta blanca para llevar a cabo sus políticas de hechos consumados, tomar medidas unilaterales (edificación del muro, retirada de Gaza, expropiaciones) que reconfiguraron los territorios ocupados y debilitaron la Autoridad Palestina (AP). A ello se sumó, el desastroso papel desempeñado por la comunidad internacional; unas veces pasivamente cómplice al consentir la impunidad de la que disfruta Israel; y otras veces activamente responsable, con sus medidas de presión sobre la Autoridad Palestina —condicionando la ayuda a la introducción de reformas—, boicoteando al gobierno surgido de las elecciones de 2006, o tomando claro partido por el presidente Mahmud Abbas y el partido Fatah cuando la Autoridad se escindió.

*El fracaso de la diplomacia estadounidense fue la demostración palpable de la incapacidad de Israel para llegar a un compromiso político con los palestinos y con la comunidad internacional*

No obstante, ante la contestación popular creciente, el total bloqueo de las negociaciones debido a las posiciones de un nuevo gobierno conservador israelí, en 2010 el gobierno Abbas-Fayyad tomó dos iniciativas: condicionó cualquier vuelta a las negociaciones a un cese total de la ampliación de colonias, y con el objeto de romper el marco bilateral de negociaciones se embarcó en una estrategia de internacionalización diplomática de la resolución del conflicto mediante la ampliación del número de países que establecieron relaciones bilaterales, suscribiendo tratados y adhiriéndose a organizaciones internacionales.

A pesar de su discurso de cambio, la Administración Obama tardó un cierto tiempo en implicarse. El más notable esfuerzo fue pilotado por el Secretario de Estado John Kerry que, entre el 30 de julio de 2013 y el 29 de abril de 2014, intentó reactivar unas negociaciones directas para un acuerdo final. Sin éxito. Israel incumplió sus compromisos de liberar a un importante contingente de presos y cesar la actividad colonizadora, y fue introduciendo nuevas condiciones que hicieron imposible cualquier acuerdo de partida. Ante la evidencia del fracaso de Kerry, la AP llegó a un acuerdo de reunificación con el gobierno de Hamas en Gaza y prosiguió su estrategia diplomática.

El fracaso de la diplomacia estadounidense fue la demostración palpable de la incapacidad de Israel para llegar a un compromiso político con los palestinos y con la comunidad internacional; Israel no tenía nada que ofrecer y no tenía voluntad política de asumir coste alguno. De hecho las negociaciones fueron acompañadas de una aceleración de la colonización. Durante los nueve meses que duraron las conversaciones el gobierno aprobó la construcción de 14.000 nuevas viviendas en Cisjordania (mucho más que durante los gobier-

nos de Ariel Sharon entre 2003 y 2006: 4.683 viviendas, de Ehud Olmert entre 2006 y 2009: 3.621 viviendas, y el anterior gobierno de Netanyahu entre 2009 y 2013: 7.000 viviendas); el número de colonos se incrementó en 55.000, hubo 61 palestinos muertos y 1.100 heridos por los militares israelíes, y se contabilizaron 660 ataques de colonos (State of Palestine, 2014a).

El rotundo fracaso de Kerry puso en evidencia dos hechos. Por un lado que la intransigencia de Israel le colocó en un *impasse*: ¿qué hacer para que la dinámica de los hechos no aboque a un Estado binacional *de facto* con prácticas propias del apartheid?, y ¿cómo evitar la aparición también *de facto* de un estado fallido cerca de Israel, probable base de continuos hostigamientos? Por otro lado, se hizo más evidente la necesidad de una nueva estrategia internacional, que sustituyera a las negociaciones bilaterales y que tuviera un fin claro y fuera de consecución rápida: acabar cuanto antes con la ocupación.

## Israel en un callejón sin salida

Sesenta y seis años después de su creación, el Estado de Israel se encuentra en una situación muy compleja. Si bien el país viene disfrutando de un prolongado momento de bonanza económica, el proyecto político y sociocultural sionista que encarna, está gravemente tocado. Los mitos fundacionales ya no tienen nada que ver con la realidad. En el plano político, el país ha basculado radicalmente hacia posiciones conservadoras y nacionalistas. Las elecciones generales de enero de 2013 confirmaron la dinámica que ha prevalecido desde la crisis del proceso de Oslo en 2000. Más de la mitad de los diputados del Parlamento forman parte del bloque colonialista (partidario de prolongar la ocupación), un tercio pertenecen al bloque etnocrático (partidario de un acuerdo, conservando lo adquirido), y los diputados del grupo democrático, que incluye a los árabes, apenas alcanzan un 15%. Esta situación supone el mantenimiento del *statu quo* en la cuestión palestina, con permanentes tensiones en el seno del gobierno de coalición (formado por cinco partidos de centro y derecha) y claras derivas hacia la ultraderecha y el ultranacionalismo. Hasta el punto de que este tercer gobierno de Netanyahu apenas ha durado 22 meses. La frágil e inestable coalición se rompe el 2 de diciembre de 2014 por las disensiones entre los sectores más derechistas a los que se arrimó el primer ministro y los socios supuestamente moderados de Hatnua y Yesh Atid. La izquierda sionista está desaparecida, callada o inexistente, y la oposición democrática —alineada con los palestinos y por ello fuera del consenso nacional— está condenada a los márgenes del sistema. Esta escena política, caracterizada por el protagonismo de la ultraderecha, que ha logra-

do secuestrar el discurso dominante, refleja la descomposición social y la deriva moral que domina el ambiente.

El espíritu pionero y los anhelos de los fundadores sionistas ha desaparecido, la solidaridad de las primeras décadas se ha desintegrado; el único idealismo que sobrevive es el de los militantes ultranacionalistas y de los colonos que siguen reivindicando quimeras maximalistas. Más de cuatro décadas de ocupación militar han brutalizado al ocupante. La sociedad está dividida entre una mitad que ha logrado imponer su hegemonía ideológica derechista y otra que no se reconoce en la deriva del país ("este Israel no es el nuestro") pero que tiene miedo a expresarse y que ha perdido la iniciativa política. El grueso de la sociedad, independientemente de su ideología, sólo quiere preservar su modo de vida, su bienestar material y sus privilegios; quiere mantener el *statu quo* y se resiste a cualquier medida que suponga hacer concesiones de calado, y eso al precio que sea. Aunque para ello sea necesaria la violencia; así se extienden discursos de exigencia de mano dura, pulsiones xenófobas y militaristas, y se aplauden medidas como las operaciones militares en Gaza que golpean mayoritariamente a civiles, o como la segregación de los árabes en Jerusalén. Se repite una situación de descomposición moral, característica de los últimos momentos de las sociedades coloniales, como ocurrió en Argelia o en Sudáfrica. Pero la frustración toca amplias capas de población. Se extiende una sensación de inseguridad en el futuro del país, de miedo y de incredulidad ante una posible solución. Los jóvenes se manifiestan, pero no votan; muchos miran hacia fuera y emigran. Un indicador de ello es el fenómeno, que no es nuevo pero que se ha reactivado últimamente, de recuperación de pasaportes de sus países de origen.

*La sociedad israelí esta dividida entre una mitad que ha logrado imponer su hegemonía ideológica derechista y otra que no se reconoce en la deriva del país*

Un indicador de esta descomposición social es la agudización de las tensiones interétnicas. Desde su creación, el Estado de Israel ha contado en su seno con una minoría palestina, que tiene ciudadanía israelí y que actualmente alcanza casi el veinte por ciento de la población. Éstos han sido siempre ciudadanos de segunda, y su estatus se ha deteriorado sensiblemente desde el año 2000. La deriva ultranacionalista del país se ceba en particular con ellos: cada vez es más frecuente oír voces que piden su expulsión si no hacen demostración de acatamiento total a los postulados sionistas. Ellos son los primeros afectados por una cuestión que ha ganado relevancia en los últimos años. Desde 2009 el gobierno israelí ha insistido en las negociaciones con los palestinos en el reconocimiento del carácter judío del Estado de Israel. Esta exigencia aparentemente trivial encubre en realidad un intento de reforzar el carácter sionista de las instituciones, con la aceptación de la OLP. El movimiento nacional palestino se ha negado a ello vislumbrando un previsible deterioro del estatus de la minoría palestina en Israel y una legitimación de un giro que incremente la discriminación. En los últimos meses, este

empeño se ha materializado en varios proyectos de los partidos de ultraderecha y del propio gobierno para aprobar una Ley Fundamental (de rango constitucional) que defina Israel como Estado nación del pueblo judío. Esto ha provocado divisiones en la coalición y sobretodo un debate que ha desbordado las fronteras del país, activando las alarmas incluso entre los aliados de Israel. La iniciativa reconforta a los ultras pero asusta a algunos sectores del sionismo, conscientes de que no aporta gran cosa, y que en cambio deteriora la imagen de la "democracia israelí". Los más críticos alertan abiertamente sobre el riesgo de que esto institucionalice la discriminación y el racismo, lo que pone en cuestión el carácter supuestamente democrático del país. Por otra parte estos mismos palestinos en Israel se han convertido en un elemento de riesgo para el Estado. Su solidaridad con los palestinos de Gaza, la extensión de las manifestaciones y protestas en Galilea, y la implicación de sus líderes políticos en el movimiento nacional palestino han dado pie a una espiral de ataques verbales y amenazas en un grado nunca visto hasta ahora. Sus diputados son acosados, sus manifestaciones son reprimidas, y son frecuentes las agresiones por parte de grupos ultranacionalistas judíos.

Finalmente Israel se ha alienado con sus amigos históricos y aliados. Su imagen internacional nunca había caído tan bajo. Desde la guerra en Líbano en 2006, sus actuaciones con los palestinos y en el orden interno han obligado a que muchos países reaccionen. Estados Unidos tiene un problema serio con Jerusalén tras el desprecio mostrado con Kerry. Washington viene repitiendo que considera las colonias "un obstáculo para la paz", pero más recientemente ha empezado a cuestionar ciertas políticas internas (Departamento de Estado: "Israel should stick to its democratic principles"). Alemania, principal valedor de Israel en Europa, ha tenido que mostrar su desacuerdo en varios momentos con las políticas israelíes y amenazar con medidas de presión (por ejemplo cuando en 2013, Israel amagó con no presentar su informe en el Examen Periódico Universal en el Consejo de Derechos Humanos). Para sorpresa de muchos, Berlín se abstuvo en la votación de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la admisión de Palestina como estado observador en 2012. De hecho la alianza con Israel se ha hecho incómoda para muchos. Por ejemplo, la pertenencia de Israel al grupo WEOG (de Países de Europa Occidental y otros) en Naciones Unidas —a través del cual se establece la participación rotatoria en diferentes instancias del sistema, ha llevado a situaciones sorprendentes y difícilmente defendibles. En junio de 2014, Israel fue propuesto y nombrado vicepresidente de la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión) de la Asamblea General. ¡Un país colonizador en la comisión de descolonización!

En este contexto las relaciones de Israel con la UE son especialmente relevantes. Si bien son socios económicos de primer orden y están unidos por un privilegiado acuerdo de asociación, Israel ha buscado siempre apartar a Bruselas del proceso de paz en favor de Washington. Europa ha sido el *payer* del proceso de Oslo y Estados Unidos el *player*. A pesar de la disparidad de posiciones de sus miembros, hoy la Unión Europea no sólo está frustrada con Israel sino que desconfía. La UE está cansada de ser la pagana de la reconstrucción y reclama avances en las negociaciones y un mayor protagonismo. De las tímidas críticas y las condenas ha ido pasando lentamente a asumir algunas medidas de presión a Israel: clarificando la exclusión de los asentamientos de la asociación[1], estableciendo un mayor control sobre productos de los asentamientos en el mercado europeo o señalando la existencia de "líneas rojas" que pueden condicionar las relaciones. El discurso oficial israelí, presentándose como país democrático y por ello como víctima de sus vecinos, legitimado a defenderse por cualquier medio, así como su virulento rechazo a cualquier condición impuesta desde fuera y "que hace el juego a los terroristas palestinos" resulta más difícil de aceptar que en el pasado. Muy relevante y novedoso ha sido un hecho reciente. A mediados de noviembre trascendió que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) había distribuido entre los miembros de la UE un documento confidencial en el que se barajaban posibles sanciones a Israel ante las medidas que despliega en Cisjordania y que hacen peligrar una solución basada en dos Estados (Ravid, 2014). Por sus actos Israel corre el riesgo de convertirse en un "país paria, aislado y apestado internacionalmente" (Torreblanca, 2014).

*La UE está cansada de ser la pagana de la reconstrucción y reclama avances en las negociaciones y un mayor protagonismo*

## El ataque a Gaza, ilustración de la incapacidad israelí

En julio de 2014, Israel llevó a cabo una nueva operación militar de envergadura sobre Gaza, denominada *Margen Protector*. La ofensiva se inició en Cisjordania con acciones contra militantes de Hamas a los pocos días del acuerdo de reunificación palestina. Esto generó una espiral de violencia en la que tuvieron lugar el asesinato de tres colonos a manos de miembros del clan Qawasameh ligado a Hamas en Hebrón, seguido del de un adolescente palestino en Jerusalén, la represión de manifestaciones y un repunte del lanzamiento de proyectiles desde Gaza. Finalmente la respuesta militar de envergadura se centró en Gaza. Su objetivo declarado fue acabar con los responsables de los ataques con cohetes y dar un golpe definitivo a Hamas para que interrumpiera el trasiego a través de los túneles que conec-

[1] Directrices sobre el derecho de las entidades israelíes y sus actividades en los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 a optar a las subvenciones, premios e instrumentos financieros financiados por la UE a partir de 2014. Diario Oficial de la Unión Europea (2013/C 205/05)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:205:FULL:ES:PDF

taban Gaza y Egipto. Pero quedó claro que la respuesta militar fue la salida israelí de un *impasse* político, su incapacidad de mover ficha en las negociaciones y ante la iniciativa palestina de reunificación. Como es habitual alimentar la espiral de violencia, en vez de contenerla, proporcionó argumentos para desplegar la respuesta militar.

Desde 2007, la Franja de Gaza está cercada y sujeta a un aislamiento severo impuesto por Israel y Egipto, con la complicidad de comunidad internacional que no reconoce a la autoridad política local y le priva de ayuda. Han sido siete años de castigo colectivo a toda la población. Desde Israel apenas entran unos pocos suministros y energía. Gaza asediada sobrevive fundamentalmente de la ayuda humanitaria, canalizada por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA) y otras agencias, de un poco de producción local, de las remesas de los emigrantes y del contrabando con Egipto. Este bloqueo ha tenido un impacto terrible sobre la población en materia de sanidad, acceso al agua potable y nutrición, provocando un número indefinido de víctimas mes a mes. Gaza se ha convertido en una cárcel, olvidada por todos, donde los campesinos son tiroteados cuando se acercan a la valla fronteriza o cuando los pescadores se adentran en el mar. En 2012, Naciones Unidas ya alertó que en tales condiciones, en 2020 y con más de dos millones de habitantes —la mitad de los cuales menores de 17 años—, Gaza sería un lugar invivible.

Desde la retirada israelí de la Franja de Gaza en 2005, no han cesado las incursiones militares a modo de castigo por el lanzamiento de cohetes o con el objeto de alcanzar ciertos líderes políticos. Además a finales de 2008 y en 2012, Israel lanzó dos grandes operaciones que provocaron cuantiosas víctimas y destrucción material. La del verano de 2014 ha resultado devastadora. La acción de la aviación y de los misiles israelíes, junto con las incursiones de unidades de soldados a pie, durante 50 días, dañaron gravemente varias localidades (Rafah, Khan Yunes, Beit Hanoun) y literalmente arrasaron otras (Al-Shejaiya, Khuza'a). Según fuentes palestinas murieron más de 2.180 personas, la mayor parte civiles, de los cuales 516 eran menores; los heridos fueron más de 11.000; hubo decenas de miles de desplazados internos y 110.000 perdieron sus viviendas. Se alcanzaron niveles nunca vistos de destrucción de infraestructuras civiles vitales y de instalaciones sanitarias y educativas, incluidas las de la UNRWA. Del lado israelí, hubo cinco víctimas civiles y 66 soldados.

Israel optó por el uso desproporcionado de su fuerza. Demostró con ostentación su capacidad de golpear con extrema contundencia y logró su objetivo de inhabilitar la infraestructura de los grupos armados y del contrabando. Por su parte Hamas y demás grupos armados resistieron en la medida de sus posibilidades y golpearon al invasor, pero tuvieron fuertes pérdidas. Lo incuestionable es que la población

civil fue la más afectada y que los daños han sido terribles con secuelas impredecibles. No hubo ganadores. Si Gaza estaba al borde del colapso en junio, a finales de agosto estaba en el marasmo.

La operación militar no solucionó nada, sólo empeoró la situación. El gobierno de Israel, incapaz de dar una respuesta política y sin nada que poder ofrecer a los palestinos, actuó de la manera que es habitual: provocando, generando miedo entre su población y luego respondiendo con la fuerza bruta. Si bien en la escena internacional no faltaron declaraciones exculpatorias según las cuales "el gobierno israelí tiene todo el derecho de tomar las medidas necesarias para proteger a su población ante las amenazas y agresiones" (presidente F. Hollande, al igual que el Parlamento Europeo), la ofensiva militar provocó a su vez una ola de protestas en todo el mundo, nunca vista en tales proporciones, exigiendo el cese de la masacre y, de una vez por todas, contundencia por parte de la comunidad internacional para acabar con la ocupación. Sin lugar a dudas Israel perdió la guerra de las imágenes pero logró su objetivo: retrasar cualquier posible negociación. Numerosos gobiernos clamaron el fin inmediato de la ofensiva. Naciones Unidas alertó de la comisión de un posible crimen contra la humanidad y los movimientos sociales llamaron a las sanciones contra Israel.

*El Gobierno israelí demuestra cotidianamente que no tiene por objetivo estratégico la paz, sino la continuación de sus políticas de hechos consumados*

Desde entonces Israel no ha detenido la colonización, el gobierno ha continuado en su deriva radical, con exabruptos de ministros y provocaciones continuas. La dimensiones de los daños infringidos a la población palestina en el último año son más que reveladores. Según datos de la Autoridad Palestina, entre enero y mediados de noviembre de 2014 se contabilizan 2.136 muertos (2.143 en ofensiva de Gaza), 13.403 heridos (11.230 en Gaza), 5.823 operaciones (*israeli raids*), 5.362 arrestos, 9.455 casas demolidas, 5.200 controles (*checkpoints*) volantes, 265 ataques a lugares religiosos y 855 casos de violencia cometidos por colonos (State of Palestine, 2014b). Pero la operación militar sobre Gaza contribuyó de manera clave en la crisis de Israel con sus socios y aliados. Encastillada en su discurso supremacista y desplegando sus agresivas políticas unilaterales, Israel ha demostrado ser indefendible y se ha convertido un socio problemático y poco fiable.

Cabe preguntarse qué ha pasado después de la masacre de Gaza. Rápidamente tanto la ANP como Naciones Unidas evaluaron los daños y la comunidad internacional se apresuró a convocar una nueva conferencia de donantes en El Cairo, el 12 de octubre de 2014, en el que los países participantes se comprometieron a aportar 4.300 millones de dólares para la reconstrucción de Gaza, la asistencia a los más afectados y para el funcionamiento de la ANP. Si bien la cumbre sirve para dar un espaldarazo al nuevo gobierno, también fue la ocasión para recordar la urgencia de un acuerdo. Pero también

quedaron en evidencia varias cuestiones claves: sin el levantamiento del bloqueo a Gaza por parte de Israel y Egipto la situación no cambiará sustancialmente, la ayuda para la reconstrucción desvía una parte sustancial de los recursos comprometidos antes del operativo militar, y finalmente una parte sustancial de la ayuda terminará beneficiando a la economía israelí (estimada en al menos el 45%) dado que proveerá de una parte de los materiales y otros bienes.

Durante la ofensiva, Israel acusó a Naciones Unidas de haber colaborado con Hamás en Gaza al haber consentido el uso de escuelas y refugios, y censuró las declaraciones sobre la posible comisión de crímenes de guerra hechas por el Secretario General Ban Ki Moon y por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navi Pilay calificándolas de "anti israelíes". El desencuentro se ha mantenido en los meses posteriores. El 10 de noviembre de 2014 se anunció la constitución de una comisión de investigación del Consejo de Derechos Humanos para investigar lo ocurrido en Gaza en julio y agosto, y en particular sobre una comisión de posibles crímenes de guerra. La respuesta de Israel sería impedir su entrada en el país y se repite así lo ocurrido en 2009 con la Comisión Goldstone sobre la operación *Plomo Fundido.*

Desde octubre Cisjordania y Jerusalén Este se han visto sumidos en una espiral de violencia de un tipo diferente. Las continuas autorizaciones del gobierno para la construcción de nuevas viviendas en los asentamientos y barrios orientales de Jerusalén, las provocaciones de colonos y de ciertas figuras políticas ultras (reclamando un cambio del *status quo* de la Explanada de las Mezquitas), el agravamiento de la situación de los palestinos en Jerusalén y en suma la frustración y la desesperanza han dado pie a una cadena de acciones violentas individuales contra civiles israelíes, fuera del control de las organizaciones políticas palestinas, y que han sido a su vez respondidas con violencia por parte de colonos, desbordando incluso hacia las zonas árabes del interior de Israel[2].

Asimismo, no han cesado las prácticas unilaterales. El Gobierno israelí demuestra cotidianamente que no tiene por objetivo estratégico la paz, sino la continuación de sus políticas de hechos consumados. La ampliación del muro, de los asentamientos y de las infraestructuras viarias de la colonización se inscribe en una dinámica que aboca a una anexión de facto de grandes partes de Cisjordania, rompiendo cualquier posibilidad de continuidad territorial y socavando la viabilidad de un futuro Estado palestino[3].

[2] Letter of H.E President Abbas to UN Secretary General Ban Ki Moon and summary of Israeli attacks and other violations during 2014. November 21, 2014.

[3] A finales de 2014 el número de colonos israelíes supera los 550.000, de los cuales 190.000 en Jerusalén.

## Una Autoridad Palestina contra la pared

El Gobierno palestino tampoco está en su mejor momento. El fracaso del Proceso de Paz, su absoluta dependencia financiera del exterior, su vulnerabilidad ante la presión de Estados Unidos y de Europa, sus limitadas competencias, su frágil legitimidad democrática[4], sus prácticas a veces autoritarias, la desactivación y relegación de la OLP, la división entre Cisjordania y Gaza, han debilitado enormemente a esta autoridad política, concebida inicialmente como una administración interina. Este ha sido obviamente un flanco débil que han explotado sus opositores e Israel.

El gobierno palestino está contra las cuerdas, obligado a hacer difíciles equilibrios con Hamas y con la población, al tiempo que tiene que contar con la comunidad internacional que le sostiene. La violencia incontrolada va contra su estrategia de contención y de acción diplomática. Sin embargo en la calle la resistencia tiene una amplia simpatía; se reclama el fin de cooperación con Israel en materia de seguridad, la adhesión a la Corte Penal Internacional y el boicot a Israel. No tenerlo en cuenta podría abocar a una nueva Intifada. No obstante, y a pesar de un contexto extremadamente adverso, la ANP parece haberse hecho eco de las demandas de la calle cuando la ola de revueltas populares árabes pareció llegar a extenderse en Palestina. Desde 2011, la ANP dió pasos hacia la reunificación nacional y desplegó una nueva estrategia para intentar acabar con la ocupación.

*Si Israel prosigue la colonización se pone en peligro la solución de dos Estados*

En 2007 se produjo una ruptura de la Autoridad Nacional Palestina a raíz de un intento frustrado de golpe de estado orquestado por un hombre fuerte de Fatah, Mohamed Dahlan, a su vez hombre de confianza de los servicios israelíes y estadounidenses. La intentona derivó en un enconamiento entre las dos fuerzas políticas y la ruptura. Durante siete años han coexistido dos autoridades rivales: una en Cisjordania, con el presidente Abbas a la cabeza, con reconocimiento internacional; otra en Gaza, en manos de Hamas y capitaneada por el primer ministro Ismail Haniyeh, a la que la comunidad internacional dio la espalda y que sólo recibió apoyo de algunos países árabes del Golfo, Irán, Turquía y de Egipto durante el gobierno de Morsi. En 2012 se iniciaron conversaciones en El Cairo y Doha para una reunificación, pero los acuerdos no fueron aplicados. Finalmente el 23 abril de 2014, ante los visos del final sin éxito alguno de las negociaciones israelo-palestinas auspiciadas por Kerry, se firmó acuerdo de reconciliación. El acuerdo constaba de los siguientes puntos: reiteraba la representatividad de la OLP encargada de las negociaciones, establecía la conformación de un gobierno de transición

[4] Las últimas elecciones presidenciales tuvieron lugar en enero de 2005 y las elecciones legislativas en enero de 2006; en ambos casos su mandato de 4 años ha expirado hace tiempo.

integrado por independientes y tecnócratas que organizaría elecciones en el plazo de seis meses, y que se encargaría de la provisión de los servicios y proseguiría en la construcción de las instituciones; Palestina cumpliría con sus compromisos, de acorde al derecho internacional, y continuaría con su resistencia popular pacífica contra la ocupación. El 2 de junio se dio a conocer el nuevo gobierno encabezado por el primer ministro en Cisjordania, Rami Hamdallah. Israel condenó sin ambages el acuerdo de reconciliación, y fue secundado por Estados Unidos que reiteró las tres condiciones para reconocer al nuevo gobierno —reconocimiento de Israel, renuncia a la violencia y cumplimiento de los compromisos adquiridos—. Pero la guerra en Gaza impidió *de facto* avanzar en la reunificación y de hecho tuvo entre otros objetivos atizar las diferencias entre las partes palestinas. Solamente en septiembre se concretó acuerdo para que la AP se hiciera cargo de la reconstrucción de Gaza, cuya puesta en práctica no estuvo exenta de dificultades ante las resistencia de Hamas a traspasar todas las competencias.

El segundo objetivo ha sido acabar cuanto antes con la ocupación, y se ha abordado con una doble estrategia de internacionalización del conflicto y de recuperación del proyecto de estatalidad, alertando que si prosigue la colonización se pone en peligro la solución de dos Estados. Ante la negativa israelí de cesar sus practicas colonizadoras y el consiguiente bloqueo de las negociaciones, y la escasa capacidad y voluntad de Estados Unidos de presionar sobre su aliado, el gobierno de Abbas optó por un cambio de paradigma: dejar el esquema de negociaciones bilaterales y recurrir a una mayor implicación de la comunidad internacional. Para ello buscó la AP se fijó varios objetivos diplomáticos: incrementar el número de reconocimientos del Estado de Palestina —o en su caso elevar su estatus—, acceder a varias organizaciones internacionales y suscribir tratados internacionales relevantes, todo ello para confirmar que Palestina existe como Estado y que la comunidad internacional debe asumir un papel más activo.

El mensaje de la ANP-OLP es que el primer paso para salvar la fórmula de los dos Estados es precisamente reconocer a los dos y no sólo a uno. Según las autoridades palestinas el reconocimiento no es sólo la reafirmación de los derechos de los palestinos, también conlleva un mensaje claro del fin de la impunidad y de que Israel no pueda vetar ese derecho. La independencia no es negociable. Esta estrategia ha dado sus frutos; a finales de 2014, 135 países reconocen al Estado de Palestina y varias decenas mantienen relaciones con diferentes grados de reconocimiento diplomático o político. Palestina ha accedido a la UNESCO y obtuvo en 2012 el estatuto de estado observador permanente en Naciones Unidas. En abril de 2014 Palestina suscribió veinte tratados y convenciones internacionales. El gobierno palestino atribuye un valor especial al papel de la UE en el reco-

nocimiento de la estatalidad de Palestina (Erekat, 2014). Su objetivo actual es lograr que los países europeos también den el paso del reconocimiento pleno y rompan con el principio, hasta ahora imperante, de esperar a la resolución del conflicto y a un acuerdo de las partes, lo que equivalía a dar poder de veto a Israel en la materia. Varios países tienen relaciones plenas desde antes de su incorporación a la UE (Malta, Chipre, países de Europa Oriental); pero en octubre, Suecia decidió dar el paso sin esperar un acuerdo. Por otra parte, en los últimos meses los parlamentos de Bélgica, Irlanda, Reino Unido, España y Francia, han aprobado mociones que conminan a los gobiernos a establecer relaciones plenas.

La OLP considera como un paso efectivo de la comunidad internacional el reconocimiento del Estado de Palestina en sus fronteras de 1967 y el apoyo a sus iniciativas ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para acabar con la ocupación; supone apoyar a la solución de los dos estados y anula las pretensiones israelíes de anexarse territorios. Obviamente se trata de un acto político, con una importante dimensión simbólica, que si bien no cambiará de un día para otro la realidad de la ocupación tiene sin embargo implicaciones jurídicas importantes. La estatalidad desmonta la ambigüedad sostenida por Israel que nunca ha reconocido su presencia en Cisjordania como una ocupación y no asume la aplicación de las Convenciones de Ginebra

*El reconocimiento del Estado de Palestina es un acto político, con una importante dimensión simbólica e implicaciones jurídicas importantes*

En este marco, es de especial significado la posibilidad de que Palestina suscriba el Estatuto de Roma y pueda acceder a la Corte Penal Internacional (CPI) a denunciar casos de crímenes de guerra, agresión, genocidio y de lesa humanidad que Israel comete a diario en los territorios ocupados. Esto abriría la puerta a posibles denuncias contra los responsables de esos hechos. En 2012, la CPI pospuso una primera solicitud palestina alegando que le correspondía en primer lugar a Naciones Unidas reconocer su carácter de Estado. La ANP ha recibido en los últimos años muchas presiones de Estados Unidos, Reino Unido y Francia para que no recurra a esta instancia, pues supondría exacerbar la posición israelí y conllevaría su no colaboración. Sin embargo, la población así como las organizaciones sociales palestinas y las ONG internacionales han reclamado que se adhiera[5]. Tras el fracaso de las negociaciones de Kerry, la ANP ha retomado la iniciativa, aún a costa de posibles sanciones. El 9 de diciembre 2014, la Asamblea de los estados partes de la Corte Penal Internacional otorgó a Palestina el estatus de Estado observador no miembro, decisión que facilitará su posible adhesión al tribunal y abre el camino a que se puedan investigar los crímenes de guerra cometidos en los Territorios Palestinos Ocupados.

5 *Joint letter to Palestinian President Mahmoud Abbas calling on him to take the step for Palestine to join the International Criminal Court*, 8 May 2014 http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE21/002/2014/en

## La hora de la comunidad internacional

El fracaso del Proceso de Oslo pone en evidencia la necesidad de cambiar el enfoque que ha prevalecido estos veinte años para la resolución del conflicto; esperar a llegar a un acuerdo justo a través de negociaciones bilaterales en una relación estrepitosamente asimétrica no es realista. Debe colocarse el proceso negociador en un esquema internacional que no ponga en cuestión el derecho de autodeterminación de los palestinos y el fin de la ocupación, sino que garantice una modalidad viable y rápida de alcanzar esos objetivos. Durante todo este tiempo la comunidad internacional no ha asumido sus responsabilidades escudándose en la necesidad de mantener o restablecer negociaciones bilaterales. Pero a estas alturas es imperativo asumir un papel central, tomando medidas concretas y decisivas; no bastan los gestos políticamente importantes pero a la postre simbólicos, como las condenas o el simple reconocimiento de Palestina[6].

En primer lugar los miembros de la comunidad internacional tienen que asumir sus responsabilidades, en particular las obligaciones que atañen a las terceras partes de no dar ayuda o asistencia, ni encubrir ni tolerar la violación del Derecho Internacional por parte de Israel. Tal como señalaba el Dictamen de la Corte Internacional de Justica de 2004, los estados parte tienen que hacer uso de los medios disponibles para forzar a Israel a detener sus prácticas ilegales e impedir el uso de la fuerza contra civiles. No se puede seguir permitiendo un estado de impunidad que alimenta una dinámica de perpetuación de las violaciones. Finalmente ante la incapacidad de alcanzar un acuerdo entre las partes, los demás estados deben contemplar la posibilidad de imponer una solución conforme al derecho, aplicando el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas para acabar con la ocupación y posibilitar el establecimiento de un estado soberano y viable en Cisjordania y Gaza.

En esa línea de exigencia a la comunidad internacional de una mayor implicación, en octubre de 2014, durante la sesión anual de la Asamblea General de Naciones Unidas, la ANP-OLP presentó una propuesta por la que la organización fijara un calendario para el fin de la ocupación y para una delimitación definitiva de las fronteras. Su plan es que el Consejo de Seguridad adopte una resolución que fije el objetivo de lograr el fin de la ocupación antes de noviembre de 2016, es decir en un plazo de dos años. Si, tal como se puede prever, Washington veta la iniciativa, Palestina ampliaría su campaña de adhesión a organismos y convenciones internacionales, incluida la

6 "Pasar de una tranquila complicidad con Israel a confrontarse con él por el reconocimiento simbólico del Estado Palestino – mientras se mantienen "buenas relaciones" – no supone absolutamente nada para cambiar la realidad palestina" Abunimah, Ali, "By recognizing 'State of Palestine' Sweden could harm Palestinians", *Electronic Intifada*, 10/06/2014

CPI, incluso si eso le acarrea sanciones y la congelación de las ayudas económicas por parte de algunos países. En tal escenario también cabría que la Asamblea General pidiera un nuevo dictamen a la Corte Internacional de Justicia sobre las responsabilidades legales de los países miembros para acabar con la ocupación, confrontando así al conjunto de la comunidad internacional con sus responsabilidades y obligaciones.

Los últimos gobiernos israelíes, a falta de un proyecto claro sobre su futuro y las relaciones con los palestinos, se han limitado a torpedear las negociaciones y a proseguir sus prácticas colonialistas. Nadie sabe bien si desean prolongar la ocupación indefinidamente, anexionarse Cisjordania totalmente, o retirarse selectivamente y decidir de manera unilateral la conformación de una entidad palestina tutelada. Hasta hoy Israel se ha beneficiado de un trato de privilegio, reconociéndosele una supuesta excepcionalidad que se ha traducido en poder de veto e impunidad; esto ha sido la causa principal de la irresolución del conflicto. Si esto perdura, no solamente persistirá el conflicto sino que Israel basculará definitivamente en un régimen racista. La comunidad internacional puede evitarlo. Por todo ello es reseñable el auge y la envergadura que ha adquirido la estrategia de presión política internacional a Israel impulsada por la sociedad civil palestina. Lanzada en 2005 e inspirada en la experiencia sudafricana, la Campaña por el Boicot, las Desinversiones y las Sanciones (BDS) ha calado en numerosos países, llamando al boicot de los productos israelíes y al cese de las relaciones con Israel, hasta el punto de haberse convertido en un serio motivo de preocupación para el gobierno de Jerusalén[7].

## Referencias bibliográficas


Bahour, Sam; Klug, Tony (2014), "If Kerry fails, what then?", *Le Monde Diplomatique / Blogs*, 8 April 2014. http://mondediplo.com/blogs/if-kerry-fails-what-then

EMHRN, "10 Years since the ICJ Advisory Opinion on the Wall, Still No Accountability for Israel's Violations", Statement of the Euro-Mediterranean Network for Human Rights, 9 July 2014
http://www.euromedrights.org/eng/2014/07/09/10-years-since-the-icj-advisory-opinion-on-the-wall/

Erekat, Saeb (2014), "European recognition of Palestine will save the two-state solution", *Haaretz*, 30 octubre 2014.

Khalidi, Ahmad Samih (2011), "Why can't the Palestinians recognize the *Jewish* State?", *Journal of Palestine Studies*, 40:4, pp.78-81.

Torreblanca, José Ignacio (2014), "A Israel se le agota el tiempo", *El País*, 17 de octubre


7 http://www.bdsmovement.net/

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2014): *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director general, 103ª reunión, Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra

Ravid, Barak (2014), "Secret EU document outlines sanctions to impose if Israel thwarts two-state solution", *Haaretz* 16 de noviembre.

State of Palestine (2014a), *Israeli violations Turing the nine months negociation process. Consolidating apartheid (July 30, 2013 – April 29, 2014). Special Report*. Ramallah: Palestine Liberation Organization / Negotiations Affairs Department, 29 abril

State of Palestine (2014b), *A glimpse into Israeli violations in 2014 (January 01st-November 18th).* 20 November.

UNSCO (2012), *Gaza in 2020. A liveable place, A report by the United Nations Country Team in the occupied Palestinian territory.* Jerusalem, Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO)..

Yiftachel, Oren (2013), "Liberal colonialism? Israel's 2013 Elections and the 'Ethnocratic bubble'", *Journal of Palestine Studies*, 42:3, pp.48-67.

# La disyuntiva asiática: ¿Estados Unidos o China?

*Xulio Ríos*

*Director del IGADI y del Observatorio de la Política China*[1]

La región de Asia-Pacífico vive momentos convulsos marcados por su creciente protagonismo económico, que incluye una fiebre negociadora para conformar plataformas de integración así como ambiciosos tratados de libre comercio, y también el ascenso de dinámicas de confrontación que tienen como principales referencias a Estados Unidos y China que mutuamente se acusan de atizar las tensiones y fomentar los riesgos de una escalada bélica. Si la Casa Blanca llama la atención sobre las provocaciones territoriales chinas, Beijing denuncia el auge de lo que denomina el militarismo estadounidense en la región con vistas a contener su emergencia. En los últimos tiempos, ambos países desarrollan un diálogo de sordos reiterado tanto en los encuentros bilaterales como multilaterales que evidencian, de una parte, que China rechaza de plano que la presencia militar estadounidense sirva de garante de la seguridad regional y, de otra, la reivindicación de una seguridad conducida en exclusiva por los asiáticos que redundaría en la afirmación de su liderazgo en Asia-Pacífico.

[1] Observatorio de la Política China (www.politica-china.org)

## Parámetros de una rivalidad en ascenso

Asia está cambiando y su futuro se presenta en gran medida incierto. Las décadas precedentes se han caracterizado por el predominio de EEUU que ahora, con la consolidación de la emergencia china, llega a su fin, planteando a los países de la zona claras disyuntivas respecto a su futuro. El crecimiento de China, la primera economía de la región y la segunda del mundo, su incremento constante del gasto militar, la proyección cada vez más notoria de sus intereses poniendo en cuestión la estabilidad de antaño determina una evolución estratégica en permanente cambio. El espejo de esta transformación es el incremento de la tensión en torno a las reclamaciones marítimo-territoriales.

A la vista de ello, los países de la región están modernizando y ampliando sus capacidades defensivas y en algunos casos, profundizando sus relaciones y alianzas con EEUU. Es el caso de Japón, Corea del Sur o Filipinas, e incluso también de Vietnam, aunque las percepciones y enfoques de cada uno no son del todo idénticos.

*El crecimiento de China, la primera economía de la región, determina una evolución estratégica en permanente cambio*

China cuenta con unas dimensiones, en todos los planos, totalmente asimétricas en relación a los países de la zona, en especial, con los países de ASEAN (Association of Sotheast Asian Nations)[2]. No obstante, lo que deja traslucir el ascenso de las polémicas territoriales que le enfrentan, al norte, con Japón, y al sur, con Vietnam y Filipinas, esencialmente, es la competencia por la soberanía y el poder en la región en un marco de rivalidad claramente ascendente. El debate que se produce en Asia-Pacífico o entre China y EEUU no es de carácter ideológico sino que se relaciona directamente con la afirmación de los intereses en la zona de una China cada vez más poderosa en un contexto marcado por una creciente debilidad de la imagen política y la credibilidad estratégica de Washington, con un capital de influencia a la baja tanto en función del resultado de las acciones llevadas a cabo en países como Afganistán o Irak o lo que algunos califican como “indecisión” en Siria o Ucrania.

China, por su parte, en paralelo a la afirmación rotunda de sus intereses en la periferia inmediata, desarrolla una ambiciosa política que incluye la promoción de los intercambios económicos y comerciales, inversiones a gran escala, préstamos en condiciones ventajosas, cooperación tecnológica y educativa, etc., creando una tupida red de vínculos que no tienen competidor posible. Se trata de una oferta difícil de rechazar por los países de la región que, sin olvidar el papel jugado por Beijing en la crisis financiera de 1997 y reconociendo su beneficioso actuar en ciertos planos, no acaban de sintonizar con

2 ASEAN es un organización política y económica de diez países del Sudeste asiático: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Camboya, Laos, Burma y Vietnam.

unas reivindicaciones territoriales que si bien el PCCh ha asumido datan de la época nacionalista (KMT), casi todos consideran desproporcionadas, muy especialmente en el Mar de China meridional.

En la reacción de EEUU, utilizando el doble argumento de garantizar la libertad de navegación y facilitar el equilibrio de intereses regionales, prima cada vez más la apuesta por la contención, tratando de sumar a sus tesis a tres pesos pesados de la región: Japón, India y Australia, en torno a los cuales redefine y estimula unas alianzas militares que, por otra parte, sirven en bandeja el argumento a China de que trata de recurrir a la fuerza para cercarla e impedir su emergencia. La "agresividad" de la política estadounidense se complementa con un proyecto de integración económica, el TPP (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica), que tiene como característica esencial la inflexibilidad en la defensa del libre comercio en beneficio de los exportadores nacionales pero en detrimento de los intereses inmediatos de los países que intenta atraer a su órbita. Esta rigidez contrasta con la flexibilidad china a la hora de negociar tanto en plano bilateral (Corea del Sur), trilateral (Corea del Sur, Japón) o multilateral (RCEP, Acuerdo de Asociación Económica Integral). Como es sabido, el TPP es liderado por EEUU con exclusión de China y el RCEP es liderado por China con exclusión de EEUU.

Las ambiciones chinas, traducidas en la reclamación de soberanía sobre determinadas islas en disputa, la instalación de explotaciones petroleras en aguas cuestionadas, la habilitación de zonas de identificación de defensa aérea o zonas de control de pesca, la construcción de faros o balizas en islas disputadas, etc., reflejan claramente la voluntad de ganar terreno y proyección, anticipando posiciones en tanto EEUU no alcance un mejor posicionamiento en la zona (prevé en pocos años trasladar hasta el 60 por ciento de su flota a la región).

En paralelo, China reclama un orden de seguridad regional que reduzca y aleje las posibilidades de influencia de EEUU y sobre todo evite que el caos pueda instalarse en sus inmediaciones de igual forma que ha ocurrido en otras áreas del planeta en las que recientemente se ha prodigado el intervencionismo occidental (desde Oriente Medio al Norte de África). A cada medida adoptada por China para avanzar *de facto* en sus posiciones, los países de la zona advierten, más allá de los gestos, de la falta de medios concretos por parte de EEUU para proteger sus puntos de vista frente a China, lo cual desemboca en una clara división de pareceres entre las principales capitales afectadas.

En el Sudeste asiático, por ejemplo, de los cuatro países que tienen disputas con China (Brunei, Malasia, Vietnam y Filipinas), solo este último puede decirse que es un aliado indiscutible de EEUU. Vietnam aun confía en que una negociación bilateral con Beijing pueda amor-

tiguar las tensiones y pondera las acciones en tal sentido, como el desmantelamiento de la plataforma petrolera que la China National Petroleum había instalado en aguas cercanas a las islas Xisha o Paracel. Los otros dos asienten cuando China habla de exageración de los problemas. El peso económico de China influye igualmente en la actitud de Singapur, Indonesia, y por supuesto en la de Laos, Tailandia, Myanmar y, naturalmente, Camboya. Otro tanto podríamos decir en Asia oriental, donde el enfrentamiento sostenido por Japón no es secundado a pies juntillas por el otro aliado estadounidense en la región, Corea del Sur, con quien China podría firmar este mismo año un TLC. En cuanto a Taiwan, se comparte la preocupación por el aparente abandono de la política tradicional continental caracterizada por la moderación, tomando buena nota de una importante dependencia económica y la necesidad de contar con su visto bueno para poder optar a los foros de integración regional. Al mismo tiempo, Taipei promueve iniciativas propias como la Iniciativa de Paz para el Mar de China Oriental (2012).

El comercio entre China y los países de ASEAN se incrementó un 4,8% en el primer semestre de 2014 alcanzando los 220.690 millones de dólares y el monto de las inversiones sumó 120.000 millones de dólares a finales de junio. En 2013, el volumen comercial sumó 444.000 millones, con un incremento del 10,9%. China es el mayor socio de ASEAN y esta es su tercer socio.

*China reclama un orden de seguridad regional que reduzca y aleje las posibilidades de influencia de EEUU*

La estrategia de Japón, a sabiendas de que la posición económica de China le confiere una superioridad notoria ante los vecinos más pequeños, consiste en multiplicar sus inversiones y vínculos económicos en la zona. En 2013, por ejemplo, los países de ASEAN han visto aumentar las inversiones japonesas hasta un 17,3%, mientras que las inversiones en China evolucionan a la baja: un 50% menos en los seis primeros meses de 2014. Entre 2012 y 2013, Shinzo Abe visitó los 10 países de ASEAN con un mensaje sin disimulo a favor de promover el acercamiento mutuo para contener a China. Aunque ambos países han maniobrado en los meses anteriores para lograr un consenso moderado de cara a la cumbre de la APEC celebrada en Beijing en noviembre de 2014 y tratan de mitigar los efectos económicos de sus desavenencias, nada parece indicar que esta competencia por la influencia y el liderazgo regional vaya a modificarse sustancialmente.

El otro pilar de esta ecuación es Australia, cada vez más inmersa en la estrategia militar estadounidense para la región, aceptando la presencia de más tropas, multiplicando los ejercicios navales y aéreos y abrigando una mayor presencia de cazas y bombarderos de la US Air Force.

El giro en la actitud de Japón, el aumento de los acuerdos de defensa, especialmente con Filipinas y Australia y, en menor medida, con otros países de la zona, así como las discusiones para la instalación

de un escudo anti-misiles refuerzan la denuncia china del carácter profundamente agresivo del "Pivot to Asia", por más que se señale que el reforzamiento del dispositivo militar tenga por único objeto alcanzar un escrupuloso equilibrio, a su vez garantía de la paz en la región. China va aun por muy detrás de EEUU en capacidades defensivas y no cuenta con aliados militares ni bases en la región.

En lo que se refiere a India, la actitud es más compleja, fundamentalmente por la subsistencia de poderosos vínculos con Rusia. De hecho, por ejemplo, Nueva Delhi, a pesar de su reciente acercamiento a Washington, secundó a Moscú en el contencioso de Crimea y Ucrania. India y EEUU mantienen importantes divergencias en el ámbito económico y comercial. Su tradicional política de no alineamiento dificulta la plasmación de una alianza estratégica a pesar de las reservas que mantiene, claro está, en relación a China (especialmente por las diferencias territoriales en Arunachal Pradesh y Aksai Chin), con quien comparte espacio en los BRICS. Pero EEUU no ceja en su empeño de cortejar a India para reforzar la cooperación en materia de seguridad e incluso aproximarla a Japón, convirtiéndola en compradora de sus equipos militares.

¿Qué papel pueden tener los países de la zona para influir en el devenir de los acontecimientos? Japón, India, Indonesia o Australia, pero también otras pequeñas potencias de la región, tienen a su alcance la posibilidad de adoptar políticas activas para una gestión apropiada y constructiva de sus intereses, hoy a la sombra del rumbo que dibujen EEUU o China. En tal sentido, tanto podemos encontrar países que parecen haberlo apostado todo por uno o por otro, como también quienes abrazan el no alineamiento y la potenciación de los foros multilaterales.

El presidente chino Xi Jinping igualmente trata de abrir grietas en la aparente solidez de las alianzas de EEUU. Visitó Seúl en julio de 2014, precedido de un claro distanciamiento del líder norcoreano, Kim Jong Un, con quien no ha coincidido desde su acceso a la secretaría general del PCCh en noviembre de 2012 en lo que se interpreta como un ejercicio de presión estratégica para influir en el curso político de Pyongyang. Beijing intenta convencer a Seúl de que hacer depender la seguridad regional de EEUU es totalmente incoherente. El argumento para atraer a Seúl radica en el compartido temor a las afirmaciones de poder de Japón y la negativa a aceptar la nuclearización militar de Corea del Norte. A fin de año podrían culminar el TLC que vienen negociando. La visita a Seúl se produjo a los pocos días de que Japón decidiera enmendar su Constitución para permitir el uso de sus fuerzas armadas en la región, una medida muy impopular también en Corea.

La posición explicitada por China denuncia los intentos de reavivar las alianzas militares  a las que contrapone la propuesta de activar mecanismos para una seguridad común sin intervención exterior. El "concepto chino de seguridad en Asia" apunta a una seguridad regional sin EEUU.

Washington, por su parte, puso en marcha en 2011 la estrategia Pivot to Asia buscando un pretendido "reequilibrio" de las influencias de modo que a través de iniciativas políticas, económicas y militares lograra preservar su influencia estratégica en la región trasladando un mensaje de tranquilidad a sus aliados. La raíz esencial de este proceder apunta a contrarrestar el poder creciente de China en la zona económica más dinámica del planeta. Pese a ello, tras tres años de implementación de esta política, que China ha contestado con vehemencia discursiva y fáctica, no se han despejado las dudas sobre su operatividad en un marco de dudas sobre la economía de EEUU que incide en recortes en materia de defensa, además de las incertidumbres que planean sobre la política interna de Washington y la reconsideración de su política exterior, antaño más dispuesta a hacer valer su peso a través del ejercicio de un liderazgo global en materia de seguridad que hoy está en entredicho. La percepción de que la Administración Obama prefiere liderar desde atrás se afianzó en el caso de Libia y reafirmó en episodios como Siria, Irak o Ucrania, con lo que sus proyecciones de poder despiertan incógnitas que no escapan a los países de la región y que China intenta aprovechar para hacer avanzar sus reclamaciones.

*La relación entre EEUU y China va a marcar el futuro de la seguridad en Asia*

**China y EEUU: una nueva guerra fría y otras opciones**

La relación entre EEUU y China va a marcar el futuro de la seguridad en Asia. Su evolución en un sentido o en otro no está garantizada y los escenarios posibles son bien conocidos. Un primero estaría marcado por el agravamiento de las actuales discrepancias, lo cual podría conducir incluso a una guerra entre ambas potencias. Aunque improbable, no puede descartarse si las tensiones entre China y Japón o Filipinas no se reconducen y un enfrentamiento provoca la implicación directa de EEUU en apoyo de sus aliados. La chispa podría saltar igualmente en Taiwán si el actual clima benévolo se enrarece en virtud de un cambio en la política interna de la isla que apueste por el alejamiento del continente, a diferencia de lo que hemos visto desde 2008 en adelante. El alto nivel de interdependencia económica entre los hipotéticos países afectados y sus graves consecuencias amortiguan esta posibilidad.

Otro escenario vendría marcado por el auge de una guerra fría entre China y EEUU, que algunos consideran ya efectiva a la luz del nivel de las discrepancias exhibidas por las diplomacias de ambos países en diversos foros, a pesar de que, en contraste, el diálogo y los puentes, incluso entre los respectivos ejércitos, han aumentado considerablemente en los últimos años. Un enfrentamiento de naturaleza bipolar como el vivido con la ex URSS obligaría probablemente a los países de la región a decantarse a todos los niveles. En el Diálogo de Shangri-La, celebrado en junio de 2014 en Singapur, el jefe del Pentágono Chuck Hagel acusó a China de "desestabilizadora" por su proceder en las disputas marítimas en su entorno próximo. Hagel destacó, entre otros, que EEUU no reconoce la Zona de Identificación y Defensa Aérea aprobada por China en noviembre de 2013, mientras se deshacía en elogios a Taiwan por su disposición al diálogo (firmó un acuerdo pesquero con Japón y tiene otro en ciernes con Filipinas). Por parte china, tanto el general Wang Guangzhong como la diplomática Fu Ying, no rehuyeron el debate, denunciando las "declaraciones provocadoras" de Hagel, su "lenguaje hegemónico y palabras intimidatorias" que solo sirven para "avivar la inestabilidad y promover los enfrentamientos". China explica este desarrollo de los acontecimientos por el temor estadounidense a la pérdida de la hegemonía.

¿Están China y EEUU abocadas a reproducir una Guerra Fría? La secuencia de gestos y acciones de ambas partes dibujan un escenario en que la confrontación parece ganar terreno (graves –e irónicas- acusaciones en materia de ciberseguridad por parte de la justicia estadounidense, informe sobre el considerable aumento de las capacidades militares chinas, etc.). En Shangri-La, EEUU se comprometió a continuar vendiendo armas y a prestar apoyo militar a los aliados y socios con quienes pretende construir una arquitectura regional de seguridad visiblemente enfrentada a China. El eje de esta apuesta, el llamado "reequilibrio estratégico", descansa en la consolidación de la alianza EEUU-Japón y la irradiación de su influencia en el Sudeste asiático. El gobierno de Abe, con el argumento de la "amenaza china", ha recibido a cambio el aval de EEUU para modificar su Constitución y convertirse en un país "normal" alterando el legado de la segunda guerra mundial, desairando más que nunca la sensibilidad de los países agredidos en su día. En caso de conflicto abierto, ante la dudosa implicación directa del Pentágono en una hipotética guerra contra China, vendría quizás el siguiente paso: librarse de la tutela americana. Entonces, la "normalidad" sería completa.

Una confrontación entre China y EEUU sería un desastre y los dos países deben respetar la soberanía del otro, dijo Xi Jinping durante la inauguración de la sexta ronda del DEE (Diálogo Estratégico y Económico) entre ambos países, en julio de 2014, en Beijing. Una gestión constructiva de las diferencias debe incluir el reconocimien-

to por parte de EEUU de que China no solo es una gran economía sino también un país plenamente soberano que no aspira a ser un simple "hermano menor".

China reitera que no tiene ninguna intención de desafiar a EEUU en Asia ni de expulsarlo de la región, siempre y cuando respete los intereses clave de China, empezando por no tomar partido en las tensiones regionales entre China y terceros países. Pero EEUU, que niega formalmente tomar partido mientras que su práctica evidencia otra cosa diferente, contempla sus alianzas en la región como una fuerza estabilizadora. Para China, es todo lo contrario. Desde el Renmin Ribao (12 de julio de 2014), el diario oficial del PCCh, se ha instado a ambos países a darse "mutuas garantías" mediante negociaciones y acciones para evitar posibles malentendidos, descalificando la hipótesis de que una nueva guerra fría se abra paso. Por el contrario, ambos deben consagrarse a la conformación de un nuevo modelo de relación entre grandes potencias.

*China y Estados Unidos deben consagrarse a la conformación de un nuevo modelo de relación entre grandes potencias*

Un tercer escenario nos conduciría a un orden determinado por el liderazgo absoluto de China, con una región dominada por la influencia de Beijing y condicionada por la restauración de los viejos reinos tributarios adaptados a la realidad contemporánea. No faltan voces que advierten de la naturalidad de esta opción a la vista de los factores históricos y geopolíticos que convergen en la región y de la incapacidad de EEUU para contrariar un declive que igualmente consideran históricamente inevitable. Esta perspectiva desataría expectativas preocupantes en aquellos países de la región que no confían en la benignidad de un liderazgo chino (Japón, Filipinas, Vietnam, Indonesia, Corea del Sur y hasta India o Australia). Esto produce cierta ansiedad ante las dudas que provoca el comportamiento futuro de China una vez consolide plenamente su reemergencia vistas sus dificultades para asumir códigos de conducta compartidos y los contornos del fin de su modestia pretendiendo zanjar de golpe los delicados asuntos legados por la historia.

En el otro extremo, pudiéramos imaginar un derrape del ascenso chino, con el agravamiento de sus tensiones políticas internas y el empeoramiento de sus índices económicos. Los riesgos de la actual fase china son elevados y no es descartable del todo que se produzca un apogeo dramático de la inestabilidad que malogre la culminación del dilatado esfuerzo modernizador del país. Si esta hipótesis se conjuga con el mantenimiento de las capacidades militares y tecnológicas de EEUU, reforzadas a su vez con las alianzas con sus socios en la región, Washington estaría en condiciones de perpetuar un liderazgo que hoy enfrenta horas bajas.

Otro escenario apunta a un entendimiento entre EEUU y China, toda vez ambos países sean capaces de crear ese "nuevo modelo de rela-

ciones entre grandes potencias" que Xi Jinping y Obama apuntaron como guía de conducta en la cumbre de Sunnylands (2013). No parece fácil a la vista de la intensidad de las denuncias reciprocas de espionaje, de provocaciones diversas y de desentendimiento en las cuestiones más candentes de la agenda internacional. Ello tendría quizás cierta viabilidad en tanto en cuanto EEUU fuera capaz de admitir las consecuencias de la nueva pujanza china y hacer un hueco a su representatividad e intereses en los foros de la gobernanza global, desmotivando así su interés por abrir camino a nuevas instituciones superadoras del *statu quo* en un empeño oblicuo por dar paso a un nuevo orden, venciendo las resistencias de los líderes occidentales (la parte de los países del G7 en el PIB mundial pasó del 70% en su momento más álgido a menos del 50% en la actualidad). Por el momento, estos no se han mostrado capaces de infundir esperanzas y tranquilidad al coloso emergente, lo cual directamente conduce a una afirmación de sus intereses y políticas. La propuesta de un G2 o condominio global que en algún momento se formuló como mecanismo para evitar la confrontación, ha caído en saco roto.

No es descartable del todo sin embargo que en un momento dado, ambos países, conscientes de los peligros de la confrontación, apuesten incluso por establecer oficiosamente áreas de influencia que tengan en cuenta los intereses básicos de cada parte. Las autoridades chinas vienen planteando desde hace tiempo la necesidad de que los países terceros respeten sus "intereses centrales" entre los cuales cabe citar su sistema político pero también sus reclamaciones de soberanía. Ello confiere poco margen de negociación y obligaría siempre a EEUU a ceder posiciones en sus planteamientos reconociendo un papel a China en la gestión de los asuntos regionales. Ese marco podría ampliarse a India y Japón formando un directorio capaz de garantizar la estabilidad regional.

Pero no debiera minusvalorarse el alcance de iniciativas que apuntan a una evolución en positivo aunque rodeada habitualmente de polémica dada la actual incertidumbre. En 2014, por primera vez, China participó en los ejercicios navales multinacionales RIMPAC que lidera EEUU, los mayores del mundo. No faltaron en Washington voces clamando contra esta participación por temor al espionaje chino.

Una última opción a tener en cuenta es la co-participación de ambos países en la gestión de instituciones regionales y cooperativas llamadas a desempeñar un papel protagónico en la conducción de las tensiones. La realidad a día de hoy nos evidencia que ambos procuran apadrinar foros afines a sus posicionamientos, con exclusión del rival o competidor estratégico, consciente de que la eclosión de las diferencias obstaculiza sus respectivas ambiciones e impide el tratamiento constructivo de las cuestiones más sensibles.

China, por ejemplo, ha apostado claramente por revitalizar la CICA (Conferencia sobre Interacción y Medidas de Construcción de la Confianza en Asia). La cumbre de esta organización, celebrada en Shanghai los días 20 y 21 de mayo de 2014, puso de largo la política china para Asia. En efecto, revalidando la vigencia de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica promovidos por Beijing en los años sesenta con India y Myanmar, el nuevo concepto de seguridad propuesto abunda en cuatro claves principales: desarrollo, estabilidad, cooperación, y, sobre todo, asiatización.

La CICA fue creada en 1992 a instancias de Kazajstán pero tardaría diez años en realizar su primera cumbre, bajo la sombra de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Ello explica que el terrorismo figure entre los asuntos de mayor importancia en su agenda. Sin duda, para China este es un asunto igualmente importante a día de hoy. Horas después de finalizar la cumbre, una bomba explotaba en Urumqi, la capital de Xinjiang, causando un alto número de víctimas.

*Convertir Asia en una Casa Común de los asiáticos, abierta al exterior y comprometida con un nuevo orden de seguridad permitiría, sin duda, incrementar la influencia global del continente*

Ahora, bajo presidencia china tras el relevo otorgado por Turquía, la CICA encara el reto de erigirse como principal referencia en materia de seguridad de esa nueva Asia que con el 67% de la población mundial y un volumen económico equivalente a la tercera parte del global, podría, en solo tres lustros, representar la mitad del PIB total del planeta.

La heterogeneidad del continente y la multitud de complejidades y tensiones que habitan en su seno aconsejan que cualquier propuesta de entendimiento para la región incorpore valores como el respeto a la diversidad y el diálogo en igualdad de condiciones. Esto obliga a prescindir de tamaños y a desarrollar políticas inclusivas que permitan enfrentar las amenazas comunes.

Convertir Asia en una Casa Común de los asiáticos, abierta al exterior y comprometida con un nuevo orden de seguridad permitiría, sin duda, incrementar la influencia global del continente y garantizar el acompañamiento de las transformaciones económicas de las últimas décadas con avances que preserven la estabilidad blindando la región frente a dinámicas de diverso signo que la subordinen o la hagan más dependiente de actores externos.

La propuesta exhibida por China en Shanghai apunta al fortalecimiento institucional de este foro, mejorando sus capacidades para pasar página de un concepto de seguridad basado en el axioma de las alianzas militares excluyentes y pilotadas por países ajenos a la región interesados en una perpetuación de sus carencias para preservar su influencia y/o hegemonía. China promueve una nueva arquitectura de

seguridad regional con ella como actor dominante. Esa idea, que no es novedosa, abunda en la convicción de que los asiáticos pueden y deben resolver sus problemas por sí mismos, habilitando códigos y procedimientos basados en su especificidad cultural y civilizatoria, sin dejarse enredar por tanto por aquellos que piensan que quien no se alinea con Occidente, simplemente está aislado.

El nuevo concepto de seguridad propuesto por Xi en esta cumbre engloba la seguridad común, la seguridad global, la cooperación en seguridad y la seguridad sostenible. La seguridad común respondería a la necesidad de respetar y garantizar la seguridad de cada país, cualquiera que fuese su dimensión, riqueza o poder, de forma que no se sacrifique en beneficio de la seguridad de otro. Cada país debe tener el derecho de participar en los asuntos relacionados con la seguridad regional y todos deben compartir la responsabilidad de garantizarla, sin que ningún Estado ostente monopolio en estos asuntos.

La seguridad global responde a la necesidad de coordinar las esferas de seguridad tradicional y no tradicionales, incluyendo el terrorismo, los crímenes transfronterizos, el medio ambiente, Internet, etc.

La cooperación en seguridad permitiría avanzar la seguridad en cada país y en la región a través del diálogo y la cooperación. Xi propone que la seguridad de Asia resida en los pueblos de la región, sin perjuicio de cooperar con otros países ajenos, regiones u organizaciones.

La seguridad sostenible implica la necesidad de combinar desarrollo y seguridad para abrir camino a una seguridad duradera. El desarrollo económico, el progreso social y la mejora de las condiciones de vida reforzarían la seguridad, mientras que la pobreza y el atraso serían fuentes de inseguridad e inestabilidad.

El concepto se opone a la idea nipo-estadounidense de basar la seguridad en alianzas militares que solo pueden generar antagonismos, abriendo camino a un modelo otaniano que trasladaría la experiencia europea a la región formando una estructura militar bajo la égida de ambos países.

¿Puede la CICA hacer realidad tan ambicioso proyecto y convertirse en el pivote de la seguridad regional? En ella participan países de Asia occidental, central, meridional y oriental, además de Oriente Medio e incluso Egipto. Japón es observador, como EEUU y países del sudeste asiático como Filipinas, beligerante con China. La colaboración ruso-china, al igual que en la OCS, se afirma como su principal eje vertebrador y el hecho de que las relaciones entre ambas capitales vivan un momento de especial vitalidad insufla posibilidades de consolidación.

Para China, que en los últimos meses ha lanzado numerosos proyectos para la región (desde la revitalización de la Ruta de la Seda hasta los corredores económicos con Pakistán, con Bangladesh, India y Myanmar, y la Ruta Marítima de la Seda), disponer de una plataforma propiamente asiática con credibilidad para gestionar los contenciosos regionales es una cuestión de vital importancia futura. Si la CICA logra consolidarse como un sistema de seguridad multilateral que funcione conforme a parámetros no deudores de los criterios y políticas occidentales al uso, en el desarrollo de Asia y del mundo se atisba otro futuro. Pero por el momento, nos movemos aun en el plano del simbolismo y de las buenas intenciones.

Con esta cumbre, China demostró no solo renovadas capacidades sino también mayor voluntad de iniciativa a la hora de enfrentar los asuntos regionales y globales. El fin de su tradicional modestia debiera derivar en la afirmación de una arquitectura de seguridad basada en la cooperación pero para ello se requiere dotar de credibilidad un lenguaje común y compartido en la región. No es imposible, pero no será fácil a la vista de las poderosas sombras que a día de hoy cuestionan la viabilidad de tal política.

*La estrategia de Beijing parece orientarse a consolidar su influencia económica, solidificar los vínculos con sus aliados más fieles y avanzar posiciones en cuestiones conflictivas*

Por el momento, la estrategia de Beijing parece orientarse a consolidar su influencia económica, solidificar los vínculos con sus aliados más fieles y avanzar posiciones en cuestiones conflictivas con vistas a ganar profundidad estratégica y erosionar la imagen y capacidades de EEUU en la zona. Por su parte, EEUU intenta diversificar sus alianzas, multiplicando los acuerdos bilaterales en materia de seguridad. Igualmente, en la misma línea, Washington apadrina los esfuerzos de Japón para aumentar la colaboración entre sus aliados, especialmente con Australia (2007) e India (2009).

En el ámbito multilateral, cabe destacar la formación en 2005 de la Cumbre de Asia Oriental que a medida que se ha ido ampliando ha ido perdiendo peso específico e interés. En el marco del Foro Regional de la ASEAN y la propia ASEAN, las posibilidades de convertirlos en referentes del nuevo tiempo son limitadas.

El nuevo concepto de seguridad en Asia formulado por Xi Jinping en la cumbre de la CICA consolida esa percepción de la inadaptación de estas estructuras a sus intereses de seguridad proponiendo una alternativa cuyo objetivo último es contrariar el afán estadounidense de anudar sus alianzas en la región. China quiere convertir la CICA en el órgano multilateral principal en el ámbito de la seguridad regional. Pero la CICA no incluye a países clave como Japón, Indonesia o Filipinas. Ni EEUU, por supuesto. Su lema, “Asia para los asiáticos”, refuerza la lógica del liderazgo chino reafirmando una posición ventajosa.

El problema, en suma, radica en la aceptación de los pequeños países vecinos que identifican riesgos en un poder chino sin contrapeso efectivo. Esto es válido principalmente para Filipinas, Vietnam y Japón. Y esto explica que muchos países de la zona opten por descartar su moderación en el plano defensivo y busquen ampliar la cooperación militar con EEUU, con el propósito, ahora sí, de equilibrar. Ahora bien, es evidente que confiarlo todo a una potencia extraterritorial para garantizar su seguridad puede ser un brindis al sol. Es por ello que la colaboración intraasiática parece aconsejable, excluyendo la participación en las fórmulas elegidas, flexibles por naturaleza, tanto de EEUU como de China.

## Conclusiones

China ansía un reconocimiento de su recién adquirida posición de potencia regional y ello se plasma en un dominio que hace tabla rasa con las tareas pendientes del pasado reciente en que su debilidad le impedía defender cabalmente su territorio.

El poder de China en la región tendrá que ser reconocido en algún momento. Puede verificarse a través de un compromiso entre China y EEUU o a través de un conflicto, lo cual podría llegar a ser desastroso.

China necesita construir en la región un discurso creíble y conciliador capaz de atraer a sus vecinos transmitiendo que un entendimiento con ella no significa subordinación en la práctica ni actualización de aquella superioridad del universo confuciano frente a los estados periféricos. El sistema de tributos preceptúa una jerarquía que le permite cierta finlandización de algunos países, algo similar a la actitud que impone EEUU a América Latina –y también a Europa-. Será difícil para China imponer en la zona una jerarquía que pase por alto unas relaciones equitativas con independencia del tamaño de los países. El caso de la plataforma petrolera instalada en el Mar de China meridional en aguas reclamadas por Vietnam y la secuela de incidentes que originó, indica que no se puede infravalorar la reacción de los vecinos en un entorno a cada paso más nacionalista.

Sus avances en materia de defensa fueron corroborados recientemente con el anuncio de que está desarrollando un nuevo misil balístico intercontinental, el llamado Dongfeng-41, que se plantea como una respuesta al escudo anti-misiles que promueve EEUU. China efectuó ensayos del sistema terrestre de defensa de misiles en 2013, en el contexto del deterioro de las relaciones con Japón a raíz de la disputa por las islas Daioyu/Senkaku. Sus capacidades aumentan tan visible como rápidamente. En agosto, Japón publicó un Libro Blanco

de Defensa (2014) en el cual, según China, crea "tensiones artificiales" al criticar el desarrollo militar y las actividades marítimas de China, exagerando "con malicia" la amenaza china.

En el Foro de Shangri-la (2014), China se mostró más decidida, en correspondencia con una actitud condicionada por una gran capacidad para programar y movilizar recursos, combinando iniciativas diplomáticas, económicas y en el orden de la seguridad. Dichas iniciativas tienen un denominador común, quebrar la credibilidad de EEUU como garante de la seguridad regional.

Habitualmente se considera que las motivaciones que inspiran la reclamación china de determinados entornos marítimo-territoriales están relacionadas con la existencia de hidrocarburos y gas en sus inmediaciones. La energía sería pues la causa. También la pesca. No obstante, de ser así, su explotación sería negociable. Pero si el quid radica en la soberanía, es mucho más delicado.

China tiene importantes opositores en la región, sin embargo, muchos de ellos son también vacilantes. De una parte, todos desconfían pero todos quieren comerciar con el gigante y aprovechar su tirón para mejorar las expectativas económicas beneficiándose de los impactos de su crecimiento. Por ejemplo, Corea del Sur es aliado de EEUU pero igualmente podría aproximarse a China frente a Japón, otro aliado regional de la Casa Blanca.

*China ansía un reconocimiento de su recién adquirida posición de potencia regional*

La cumbre de APEC celebrada en Beijing en noviembre de 2014 le permitió exhibir su enorme poder financiero como arma de seducción y reivindicar la bonhomía de sus intenciones. De una parte, brindó un donativo de 10 millones de dólares para favorecer el desarrollo institucional del foro, recordando a todos que, a diferencia de otros, dispone de capacidades financieras suficientes para sostener sus proyectos, realzar su liderazgo y afirmar su condición de jugador global. En dicho marco, el presidente Xi Jinping también anunció una contribución de 40.000 millones de dólares para un Fondo de la Ruta de la Seda que, en paralelo a la puesta en marcha del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, debe financiar la conectividad de los mercados a lo largo y ancho de Asia. En la cumbre de Asia Oriental celebrada en Myanmar a los pocos días, el primer ministro Li Keqiang ofrecía otros 20.000 millones de dólares a los países del sudeste asiático, además de casi 500 millones más para luchar contra la pobreza en la zona.

La fluidez de las propuestas en liza aventura una larga e intensa disputa. Lejos de una pasividad irremediable, los países de la región pueden influir en el curso de los acontecimientos en función de sus propios intereses, particulares y colectivos.

## Referencias bibliográficas


Barry Desker, "A New Cold War?" The Straits Times, 11 June 2014.
Cui Tiankai, On the Asia-Pacific and Sound China-US Interaction in the Region, en China International Studies, July/August, 2012, pp. 16-24.

David Kang,"Why China's Rise Will Be Peaceful: Hierarchy and Stability in the East Asian Region," Perspectives on Politics 3, no. 3 (2005): 551-554.

David Lampton, "A New Type of Major-Power Relationship: Seeking a Durable Foundation for U.S-China Ties", Asia Policy No. 16 (July 2013).
Delamotte, Guibourg y Godement, François, Géopolitique de l'Asie, éditions Sedes, 2007.

Golden, Seán (ed.), Multilateralismo versus unilateralismo en Asia: el peso internacional de los "valores asiáticos", CIDOB, 2004.

Golden, Seán y Spoor, Max, Regionalismo y desarrollo en Asia, procesos, modelos y tendencias, CIDOB, 2006.

Henry Kissinger, "The Future of US-Chinese Relations: Conflict is a Choice, Not a Necessity," Foreign Affairs (March/April 2012).

Hugh White, "Why War in Asia Remains Thinkable," Survival 50, no. 6 (2008): 85-104.

Hugh White, The China Choice: Why America Should Share Power, (Collingwood: Black Inc., 2013).

Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "Far Eastern Promises: Why Washington Should Focus on Asia," Foreign Affairs (May/June 2014)

US Department of Defense, "Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," January 2012.

Zhang Yongjin and Barry Buzan, "The Tributary System as International Society in Theory and Practice," The Chinese Journal of International Politics 5, no. 1 (2012): 3-36.

# Las relaciones transatlánticas y el nuevo regionalismo latinoamericano en un entorno global en transformación

*Andrés Serbin*

*Presidente de CRIES*

## Introducción

Pese a los reiterados señalamientos de diversos analistas acerca del progresivo desplazamiento del eje de la dinámica internacional del Atlántico hacia el Pacífico, la cuenca del Atlántico sigue siendo un escenario central de la globalización y muestra importantes signos de reactivación, tanto en el plano económico como político. América del Norte, Europa Occidental, América Latina y África Occidental y del Norte constituyen los principales cuatro puntos referenciales, no necesariamente homogéneos, de un espacio que no termina de articularse como tal y que mantiene dinámicas diferenciales. Sin embargo, en la actualidad, se desarrollan numerosas experiencias y procesos de relaciones transoceánicas y han surgido nuevas iniciativas, principalmente desde el Sur, que contribuyen a modificar el mapa político del Atlántico. En este marco, el espacio Atlántico presenta un significativo potencial de cooperación, pero plantea al mismo tiempo grandes desafíos económicos, políticos, sociales y medioambientales, que requieren soluciones comunes (Ayuso y Viilup 2013:7).

El foco y el eje de las relaciones transatlánticas, ha tendido históricamente a centrarse en las relaciones entre América del Norte (en particular los Estados Unidos, pero también Canadá) y la actual Unión Europea, generalmente en torno a los temas de seguridad y, en especial, a la OTAN. La ampliación de esta relación bilateral ha tendido a darse coyunturalmente en el marco de una triangulación entre América del Norte, la Unión Europea y América Latina en base al hecho de compartir vínculos culturales, económicos y políticos[1], pero también en función de relaciones de poder asimétricas claramente definidas. No obstante, la emergencia de China y el creciente atractivo de la cuenca Pacífica, genera, a su vez, una serie de vínculos y complejizaciones en la dinámica geopolítica del mismo espacio atlántico.

En este contexto, el presente artículo analiza, partiendo de una caracterización de la dinámica actual de las relaciones transatlánticas, el rol que, en el marco del desarrollo de nuevas formas de regionalismo, puede desempeñar América Latina y el Caribe como región y sus actores más destacados, en la evolución de estas relaciones y abre interrogantes sobre la gestación futura de un espacio y de una comunidad atlántica.

*Han surgido nuevas iniciativas, principalmente desde el Sur, que contribuyen a modificar el mapa político del Atlántico*

## Las relaciones transatlánticas: ¿nuevos vínculos y nuevas agendas en un entorno global cambiante?

### *Transformaciones y re-estructuraciones en el sistema internacional*

Desde el siglo XVI, con la llegada de los europeos a las costas americanas y a lo largo de los siglos subsiguientes, el océano Atlántico ha tenido un papel protagónico, si no central, en el escenario internacional. La colonización europea de América y África supuso una dramática transformación en las sociedades y territorios de los tres continentes y generó vínculos que perviven hasta la actualidad, pese a responder a una dinámica de constante transformación y cambio. A su vez, significativos cambios estructurales en las relaciones internacionales a lo largo de los últimos años han generado una serie de transformaciones en las relaciones de poder y de dominación, a la vez de impulsar nuevas alianzas y vínculos de cooperación sobre diversos ejes en la cuenca atlántica (Este-Oeste; Norte-Sur; Sur Global; etc). No obstante estas transformaciones, ha sido poco frecuente que el océano Atlántico haya sido percibido como un espacio integral interrelacionado entre sus diversas regiones, prevaleciendo "una visión fragmentada de diversos espacios atlánticos en los que las potencias tradicionales se disputan áreas de influencia" (Ayuso y Viilup 2013:9).

[1] Cfr. Al respecto el número temático de la revista *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), No. 8. Segunda Epóca, 2011/1, dedicado a "Las relaciones triangulares. Estados Unidos, Unión Europea y América Latina".

En la segunda mitad del siglo XX, la consolidación de los Estados Unidos como superpotencia en el marco de una alianza estratégica con Europa occidental, en su confrontación con el bloque soviético, dominó las dinámicas atlánticas. Simultáneamente, se consolidó el rol de los Estados Unidos como la potencia hegemónica en el hemisferio occidental, mientras que las potencias europeas vivieron la emancipación de la mayoría de sus territorios coloniales, a la vez de dar lugar a uno de los mayores experimentos de integración económica y política regional – la creación de la actual Unión Europea (UE). Para principios del siglo XXI, sin embargo, con el colapso de bloque soviético y con el fin de la Guerra Fría, la bipolaridad existente en el sistema internacional, con sus rasgos de estabilidad y previsibilidad, dio lugar crecientemente a una redistribución mundial del poder que impulsó su re-estructuración. Este re-estructuración, actualmente en curso, se asoció a la emergencia inicial de una unipolaridad estratégica en torno a los Estados Unidos y a un sistema internacional que, particularmente en lo económico y en lo comercial, se comenzó a caracterizar como multipolar y policéntrico, al sumarse nuevos actores, algunos de ellos potencias emergentes y otros de carácter no-estatal (Serbin 2013), a la dinámica global (Zakaria 2008). Estos cambios dieron lugar, a su vez, a la emergencia de nuevos desafíos para la gobernanza global (Serbin 2014b).

En este contexto, la dinámica del crecimiento mundial dominante en la última década, sobre todo en términos económicos y comerciales, pero también en lo referente a otras dimensiones como la demográfica, se sitúa crecientemente en el Pacífico, con China como actor protagónico en Asia, pero también con un protagonismo creciente, en términos de crecimiento económico, de países como la India y otras economías emergentes en la región. Este traslado progresivo del centro de poder hacia el Sur y hacia el Pacífico se ha acentuado por los efectos de la crisis financiera de 2008 que debilitó la economía estadounidense y, sobre todo, la de sus tradicionales socios europeos, a la par de contribuir a la emergencia de nuevas alianzas y bloques que exceden el ámbito noratlántico y que detentan un carácter trans-regional, tales como el G-20, el grupo de los BRICS, IBSA, MIKTA o de CAIRNS[2], en función de la emergencia y del desarrollo de nuevas economías fuera del ámbito occidental.

Consecuentemente, la interacción entre las distintas orillas del Atlántico ha evolucionado adecuándose a las tendencias predominantes en la reestructuración del sistema internacional. Es por ello que es pertinente proyectar una nueva mirada hacia las relaciones e

[2] G-20: Grupo de los 20 (los ocho países más industrializados y los once países con las principales economías emergentes); BRICS: Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica; CAIRNS: Es un grupo de negociación formado por algunos miembros de la OMC (Argentina, Australia [coord.], Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay); IBSA: una coalición de países del sur entre India, Brasil y Sudáfrica; MIKTA: conformado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía, a los que se sumó Australia.

interacciones a través del Atlántico e identificar los cambios y continuidades que se producen en función de las transformaciones del entorno global.

*La dinámica atlántica*

Frente al concepto tradicional de Comunidad Atlántica predominante hasta nuestros días, asistimos a una proliferación de iniciativas entre diferentes actores del Atlántico, tanto en el Norte como en el Sur. Sin embargo, la comunidad del Atlántico Norte sigue presentando las relaciones más importantes y desarrolladas como lo demuestra tanto la persistencia de los vínculos de seguridad en torno a la OTAN y la recientemente iniciada negociación del Acuerdo Transatlánticode Comercio e Inversiones entre la UE y los EEUU (TTIP)[3], tanto en términos económicos como políticos. Por otra parte, la conformación de un gran mercado trasatlántico que promueve el TTIP, como foco de dinamismo económico, no descarta una serie de consideraciones geopolíticas que contribuyen, entre otras, a impulsar un tratado similar en el Pacífico, a contener a China y, eventualmente, a aislar a Rusia, y a reactivar el Atlántico como el gran foco de la globalización.

*El ámbito de la seguridad se ha convertido en una dimensión central de la gobernanza regional*

En este contexto es de señalar que, por lo menos cuatro ámbitos reflejan una nueva dinámica emergente y una agenda transoceánica en el espacio atlántico[4]. En primer lugar, el ámbito de la seguridad que se ha convertido en una dimensión central de la gobernanza regional, particularmente en el Atlántico Norte, como ya ha sido señalado, en relación con la presencia histórica de la OTAN nacida al calor de la Guerra Fría, pero también en función de las crecientes convergencias conceptuales y doctrinarias en torno a la noción de seguridad humana, reflejada en documentos y posicionamientos estratégicos como la Estrategia Europea de Seguridad (EES)[5], titulada *Una Europa segura en un mundo mejor* aprobada en 2003[6] y contemporánea de la Declaración sobre la Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA)[7] aprobada el mismo año, que introdujo el concepto de seguridad multidimensional. Estas orientaciones se han reflejado asimismo en el diálogo interregional, particularmente en el marco de las relaciones entre la Unión Europea

[3] *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Las estimaciones de la Comisión Europea prevén un crecimiento adicional del PIB de 0,5% en el caso de Europa y del 0,4% en Estados Unidos si el acuerdo llega a concretarse.

[4] Cfr. Al respect *A New Atlantic Community: Generating Growth, Human Development and Security in the Atlantic Hemisphere*, Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2014.

[5] Cfr. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm

[6] Cfr. la nueva versión actualizada en 2009 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI15-2009

[7] Cfr. https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf

y América Latina, y en la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad[8] aprobada en 2009 por la Asamblea Parlamentaria Euro Latinoamericana.

Por otra parte, la creciente presencia de los Estados Unidos y de Brasil en África, junto con el desarrollo de vínculos bilaterales entre otros países latinoamericanos (Cuba, Venezuela y Argentina en particular) y los países africanos, refleja asimismo una visión comparativa de la dinámica de seguridad del espacio marítimo en el Atlántico Sur, particularmente en lo que se refiere a la piratería y su impacto sobre las rutas trans-océanicas, al narcotráfico, al comercio de armas, a la proliferación de armas pequeñas y ligeras, a los residuos perjudiciales para el medio ambiente y a la pesca ilegal, a la trata de personas e, inclusive, a las actividades terroristas.

África tuvo una baja prioridad en la agenda de seguridad de los Estados Unidos hasta épocas recientes, pero a partir de 2010, este país estableció mecanismos institucionalizados con socios líderes del continente. La Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos de 2011 considera como cuestiones fundamentales para la seguridad, la protección de los «dominios globales comunes y globalmente conectados», así como la protección del comercio marítimo (Seabra 2013). En el caso de Brasil, la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva puso énfasis en la revitalización de las relaciones con África como prioridad de su agenda de política exterior. El objetivo de esta agenda era establecer o consolidar la cooperación con América del Sur y avanzar hacia alianzas con otras regiones con el fin de posicionar a Brasil como actor global. Las alianzas con países africanos fueron fundamentales para ciertos objetivos de país, como las negociaciones comerciales o la consecución de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil aprobada en 2008 estableció que las preocupaciones de defensa de Brasil incluían el Atlántico del Sur, concediendo especial prioridad a los países de América del Sur y África, principalmente los de África Occidental y de lengua portuguesa (Ayuso y Viilup 2013:23).

Los nuevos riesgos de seguridad, incluyendo la persistencia de la disputa en torno a las islas Malvinas, han comenzado a requerir de la progresiva atención de los actores más importantes de la cuenca del Atlántico (Seabra 2013). Es de señalar que la preocupación de Europa por la seguridad en África viene de mucho tiempo antes. En el caso de la UE, la Asociación Estratégica UE-África, aprobada en Lisboa en 2007, reafirmó el compromiso europeo con África (Ayuso y Viilup 2013:24). Por otra parte, para los actores políticos regiona-

8 Cfr. www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4707/1/Carta_eurolatinoamericana_para_la_paz_y_la_seguridad.pdf.

les, el nuevo compromiso de China con el Atlántico Sur ofrece oportunidades para el comercio, la inversión (incluidas las infraestructuras, tanto tiempo descuidadas en el área) y los alineamientos políticos alternativos con un país que se presenta a sí mismo como un país socio en el terreno del desarrollo, pero también apareja dimensiones de seguridad importantes (Seabra 2013).

En segundo lugar, el ámbito de las negociaciones comerciales que ha evidenciado significativos cambios en años recientes. El espacio atlántico sigue constituyendo el primer polo de producción mundial, con aproximadamente la mitad de la producción económica, y también el mayor mercado en términos de inversión extranjera directa. Estados Unidos continúa ubicándose como el principal foco del comercio que se lleva a cabo en el Atlántico Norte y en las Américas. Sin embargo, el crecimiento de los flujos comerciales es más lento, y estos se han visto afectados por la crisis financiera de 2008. La importancia relativa del Atlántico para las diferentes regiones varía mucho, sin embargo, en relación de cada una de ellas. La UE depende menos del comercio atlántico porque su comercio intrarregional es el más importante. América Latina, en cambio, es la región más dependiente de su comercio atlántico, ya que éste representa más de la mitad de su volumen comercial total, mientras que el intrarregional no pasa del 30%. Por otra parte, con el estancamiento de la ronda de Doha, los acuerdos de libre comercio a través del Atlántico en curso de negociación, como el acuerdo UE-Canadá, el acuerdo UE-Estados Unidos (TTIP) y el potencial acuerdo UE-Mercosur, cobran particular relevancia como instrumentos para estimular un conjunto de flujos de bienes en el espacio atlántico (Ruano 2013).

*El espacio atlántico sigue constituyendo el primer polo de producción mundial, con aproximadamente la mitad de la producción económica*

Es en el ámbito comercial donde la primacía de la relación transatlántica está más en cuestión, fundamentalmente por el crecimiento exponencial que ha experimentado la economía y el comercio de China en el mundo. Uno de los elementos comunes de los flujos comerciales vinculados al Atlántico es la creciente participación de China, lo que ha supuesto, como ya señalamos, una disminución relativa del comercio en el Atlántico en favor del Pacífico. En ambas orillas del Atlántico, China se proyecta como el actor extrarregional de mayor influencia, y esta es aún mayor en el Sur (ErthalAbdenur y Danilo Marcondes de Souza Neto 2013). En los últimos diez años, China ha desarrollado políticas regionales y ha fortalecido relaciones con los principales actores políticos del Atlántico Sur. En América Latina, la proliferación de gobiernos de izquierda (como en los casos de Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador) ha mejorado las relaciones políticas de China con la región. A su vez, la presencia china en América Latina y África está generando una nueva dinámica de competencia y sigue erosionando la influencia histórica de Occidente en el área, incluyendo la hegemonía estadounidense (Ayuso y Viilup 2013:15).

De esta forma, el comercio en el espacio atlántico se enfrenta a una serie de retos (incluyendo un crecimiento más lento), derivados de la creciente competencia china y de los efectos de la crisis económica que recién comienza a mostrar signos de recuperación en los Estados Unidos y, en menor medida, entre algunos miembros de la UE.

En este marco, el anuncio reciente del lanzamiento de las negociaciones para un futuro Acuerdo de Libre Comercio e Inversión (TTIP) entre Estados Unidos y Europa se plantea como un intento de revigorizar el declive de la relación comercial transatlántica frente a la creciente competencia de otros actores. La negociación en curso en torno a la creación de un gran mercado transatlántico (GMT) entre los Estados Unidos y la Unión Europea, pone en relieve una dimensión geopolítica que, según algunos críticos, adquiere más importancia que "los hipotéticos beneficios en términos de crecimiento, empleo y prosperidad" (Halimi, 2014:10-11). Esta iniciativa, con todas sus implicaciones positivas y negativas, abre una puerta hacia la profundización de una agenda comercial panatlántica, pero eventualmente también afecta las negociaciones multilaterales en curso en la OMC, actualmente paralizadas (Serbin 2014b).

En tercer lugar, el ámbito energético, en el cual se está desarrollando una transformación tecnológica que afecta la disponibilidad y la distribución de las reservas mundiales y en el cual el espacio atlántico ha pasado a ser un escenario estratégico. En el ámbito energético, la revolución del gas, las mejoras en la tecnología de exploración y explotación de petróleo, así como la presión por alcanzar objetivos de reducción de las emisiones ofrecen nuevas perspectivas y oportunidades para los actores en la cuenca atlántica, al punto de comenzar a rivalizar en términos de suministro de energía con Oriente Medio. La evolución actual y las tendencias futuras apuntan a un desplazamiento del centro de gravedad de la economía energética hacia la cuenca atlántica, que podría convertirse en el mayor repositorio de energía del mundo y en exportador neto de muchas fuentes de energía hacia las cuencas de los océanos Índico y Pacífico. Muchas de las nuevas reservas de energía fósil están surgiendo en el Atlántico Sur, en países como Brasil, Argentina, Sudáfrica y otros países del África Occidental, que se suman a los ya tradicionales exportadores como México, Venezuela o Nigeria. El Atlántico Sur consecuentemente, como proveedor de energía, puede desempeñar en el futuro un papel crucial en los ámbitos político y de seguridad (Isbell 2013)[9].

Por otra parte, el ámbito de la gestión de los recursos naturales oceánicos cobra cada vez mayor relevancia en el espacio atlántico (Ayuso

[9] Cfr. Al respecto Biato, Marcel Fortuna (2011) "Políticas nucleares y regímenes de no proliferación", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 8, 2011/1, pp. 151-173, dónde se analizan las posturas de los Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina, con especial énfasis en la postura de Brasil, en ocasión de la Conferencia de Examen del TNP, celebrada en mayo de 2010.

y Viilup 2013:18). El océano Atlántico en sí plantea problemas comunes relacionados con el cambio climático que comparte con los otros océanos del mundo, tales como la degradación de los ecosistemas marinos y costeros, la contaminación o la reducción de la biodiversidad marina. Pero en el Atlántico existen además cuestiones que son específicas del propio océano - la gestión sostenible de la pesca, ya que contiene las zonas de las poblaciones pesqueras más sobreexplotadas del mundo; y el aumento de las temperaturas del agua, situación que está provocando cambios en los organismos marinos e impulsando corrientes de aguas más cálidas hacia los polos, alterando la trayectoria y la fuerza de la corriente del Golfo y del Atlántico Norte, con graves impactos sobre los ecosistemas marinos, las zonas de pesca, la calidad de las aguas costeras, así como el reciclaje de nutrientes (Hamilton 2013).

Finalmente un ámbito importante a considerar en las relaciones transatlánticas, es la persistencia de una comunidad de valores –como la democracia y los derechos humanos– que tiene su impacto, no necesariamente uniforme, en el ámbito normativo tanto en el espacio transatlántico como en el global, pero que refiere marcadamente al triángulo EEUU, UE y América Latina, en particular en función de la consolidación de los sistemas democráticos en esta última región (Tovar 2013).

*La cooperación Sur-Sur ha adquirido un nuevo dinamismo favorecido por los mayores márgenes de autonomía que permite el actual contexto de multipolaridad para las potencias emergentes*

*La dinámica del Atlántico Sur y la cooperación Sur-Sur*

En este marco, a pesar de la importancia que sigue teniendo la relación estratégica entre Estados Unidos y Europa, surgen crecientes cuestionamientos, tanto en el Norte como en el Sur, al concepto de Comunidad Atlántica restringido. Las prácticas más innovadoras, que pueden sentar las bases de un nuevo atlantismo, proceden, aunque no de forma exclusiva, sobre todo del Sur. Potencias emergentes como Sudáfrica o Brasil ven su creciente papel en África como una forma de ampliar su influencia y adquirir un mayor peso en asuntos mundiales y en los foros multilaterales (Brunelle 2013), particularmente en el marco de los BRICS.

En esta perspectiva, la cooperación Sur-Sur ha adquirido un nuevo dinamismo favorecido por los mayores márgenes de autonomía que permite el actual contexto de multipolaridad para las potencias emergentes (Lechini 2009). En este sentido, se plantea que las relaciones que se han venido desarrollando entre ambas orillas del Atlántico Sur han sentado las bases para poder desplegar en los años venideros un vínculo más estrecho. En la actualidad, el espacio del Atlántico Sur ya cuenta con varias *plataformas institucionales* como la Zona de Paz y Cooperación del AtlánticoSur (ZOPACAS), el foro

América del Sur-África (ASA) o las cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA), entre otras, que a la larga podrían configurar la base de una comunidad y de una gobernanza atlántica (Freres 2013: 127-129).

ZOCAPAS es uno de sus organismos birregionales más antiguos, creado en 1986 por iniciativa de Brasil. Se compone de 33 países miembros de las dos regiones. Uno de los logros más importantes de este organismo ha sido la desnuclearización del Atlántico Sur, aunque la agenda va ampliándose a otros ámbitos (Freres 2013:128; Gonçalves de Amorim 2013:12). A su vez, en 2006, y también por iniciativa brasileña, se estableció el foro de cooperación América del Sur-África (ASA), que reúne a los miembros de la Unión Africana (UA) y la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur). En febrero de 2013 se celebró la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ASA en Malabo, Guinea Ecuatorial (Freres 2013:129). Y otro foro importante que reúne líderes de las dos regiones es la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA), un foro de coordinación política y de cooperación. Su primera edición fue realizada en Brasilia en 2005, y la última se celebró en Lima en noviembre 2012. En dicho encuentro se aprobó un plan de acción bastante extenso y amplio (ASPA, 2012), a pesar de las limitaciones de los actores de ambas regiones que, en opinión de un autor, frena el acercamiento genuino (Freres 2013: 129).

Por otra parte, la cooperación Sur-Sur en el espacio Atlántico sigue representando todavía un volumen relativamente modesto de intercambios y está protagonizada por la dominación de pocos países, entre los que destaca especialmente el liderazgo de Brasil en su relación con África, para el cual la cooperación Sur-Sur, forma parte de una estrategia más amplia de proyección global (Stolte, 2012). Cuba y Venezuela manifiestan también cierto interés pero su capacidad de influir sobre otras naciones latinoamericanas en la profundización de las relaciones con África es mucho menor. Por el lado africano, por otra parte, no se asoman interlocutores y liderazgos claros, pese al creciente peso de Angola, Nigeria y Sudáfrica. Sudáfrica tiene protagonismo en el sur del continente africano y ha sido el impulsor de proyectos regionales como el *New Economic Partnership for African Development (NEPAD)*, pero su peso e influencia es menor que el de Brasil y no se encuentran –al menos de manera muy evidente– socios de segundo nivel que compartan su ambición internacionalista.

La actual dinámica del Atlántico Sur se parece mucho a la diversidad y heterogeneidad de esquemas de integración y de diálogo político que existen actualmente en América del Sur. Cada entidad es impulsada y liderada por uno o pocos estados sin que haya un alto grado de apropiación por parte de los demás países.

El Atlántico Sur se encuentra, pues, en una disyuntiva de importancia histórica. Para dejar atrás su situación de marginalidad internacional y convertirse en un eje relevante en el sistema global y del eje transatlántico, sus países deben definir un proyecto más consistente y buscar formas de aunar esfuerzos. Sin embargo, dicho proyecto no se presenta para ninguna de las partes como un esfuerzo excluyente, pues los países de África y de América Latina y el Caribe detentan múltiples identidades e intereses. Lo que está en cuestión es si existe una verdadera voluntad más allá de las potencias regionales de ambos lados del Atlántico Sur. Eso dependerá de muchos elementos, entre los cuales la cooperación Sur-Sur puede tener un papel destacado en tanto se fundamenta en la generación de iniciativas de interés y beneficio mutuo (Freres 2013: 142-143).

No obstante, en la actualidad no existe en el espacio atlántico en general ningún mecanismo de cooperación panatlántico comparable al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y otras agrupaciones de la cuenca del Pacífico. Las dinámicas de relación interregional siguen fragmentadas, con un predominio manifiesto de la relación transatlántica del Atlántico Norte. Al punto que Brunelle (2013) afirma que la ampliación de la comunidad del Atlántico Norte en dirección al Sur está bloqueada tanto en el ámbito económico como en el político por cuestiones de seguridad.

*Las dinámicas de relación interregional siguen fragmentadas, con un predominio manifiesto de la relación transatlántica del Atlántico Norte*

La presencia de los Estados Unidos y de sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el Atlántico Sur es vista con suspicacia por los países del Sur, que tratan de velar por la protección de sus recursos naturales marítimos y de prevenir o eliminar planteamientos neocoloniales. No obstante, recientemente se han puesto en marcha importantes iniciativas que pueden ayudar a superar estas suspicacias. En este sentido, cada vez cobran mayor importancia los múltiples enlaces trans-regionales como, por ejemplo, entre la UE y la actual Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas iniciativas no se limitan a las relaciones entre gobiernos; las diferentes comunidades del Atlántico se vinculan a través de iniciativas parlamentarias, como la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat); las relaciones entre gobiernos locales; proyectos de investigación interuniversitarios; y otras plataformas como el Foro Atlántico, organizado anualmente por el German Marshall Fund de los Estados Unidos y la Fundación OCP en Marruecos (Ayuso y Viilup 2013: 17).

Sin embargo, no obstante los cambios recientes en el sistema internacional y la emergencia de nuevos actores, la tendencia habitual es a analizar los esquemas de gobernanza emergentes a la luz de la dinámica del Atlántico Norte. El creciente papel de América Latina, ha dado pie, en algunos casos, a una percepción triangular de la dinámica atlántica. Al punto de que, para algunos analistas, se planteaba

a principios de la década que el futuro de las relaciones transatlánticas depende en gran parte del papel que asuma el cuarteto estratégico Brasil, España, EEUU y México, como el posible surgimiento de un espacio nuevo calificado como "transibeuroamericano" (Gratius, 2011: 3-21).

Este contexto demanda una revisión de la emergente gobernanza regional y de su potencial papel en la configuración del futuro espacio transatlántico. En este sentido, es fundamental analizar el desarrollo de las nuevas formas de regionalismo en América Latina y el Caribe y de su incidencia panatlántica a la luz de la reconfiguración de las relaciones de poder en el ámbito regional, en tanto puedan o no convertir a la región en un interlocutor válido para la construcción de un espacio atlántico, que vaya más allá de la triangulación, frecuentemente subordinada y asimétrica, con los EEUU y con la UE.

## El nuevo regionalismo latinoamericano y su impacto en las relaciones hemisféricas y transatlánticas

### *El nuevo regionalismo latinoamericano*

Desde la década del cincuenta, tres etapas claramente diferenciadas caracterizan la evolución del regionalismo en América Latina. Una primera fase, entre los sesenta y los ochenta, se desarrolló en torno a la aspiración de adquirir una creciente autonomía regional a través de la creación de mercados regionales y del desarrollo de estrategias regionales de industrialización y de substitución de importaciones. Una segunda etapa cobra impulso entre la década de los ochenta y la del noventa, al introducirse un enfoque neoliberal en los procesos regionales focalizados sobre la liberalización comercial, la apertura económica y la erradicación de barreras comerciales, fuertemente influido por el llamado "Consenso de Washington" y por la concepción de "regionalismo abierto" de la CEPAL. El comercio, las inversiones y los temas económicos se convirtieron en temas predominantes de la nueva agenda regional.

Sin embargo, con la cancelación del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA-FTAA) luego de la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005, comenzaron a surgir nuevas modalidades de cooperación política regional y de integración social y económica. Estas nuevas formas de regionalismo son calificadas como "post-neoliberales" o "post-hegemónicas" en el marco del establecimiento de nuevas organizaciones regionales como la UNASUR, el ALBA y la CELAC, con la exclusión de los Estados Unidos y de Canadá. Varios autores argumentan sobre la emergencia de un nuevo ciclo de regionalismo latinoamericano surgido de la crisis del

regionalismo abierto y determinado más por variables políticas que económicas. Así, el surgimiento de estas nuevas iniciativas política sllevan a hablar de la emergencia del denominado regionalismo posliberal (Sanahuja, 2012; da Motta y Ríos, 2007; Serbin 2012b), posthegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012; Riggirozzi 2012) o «heterodoxo» (Van Klaveren, 2012), que pone el acento en agendas regionales más políticas y sociales y no estrictamente comerciales.

En esta etapa, los grandes cambios que ha experimentado el sistema internacional se han reflejado marcadamente en la región. Luego del fin de la Guerra Fría y, particularmente, de 11-S, Estados Unidos ha reorientado sus prioridades estratégicas y, fuera de las regiones vecinas más cercanas (México, Centroamérica y Caribe), ha prestado menor atención a América Latina en general, dando lugar a un debilitamiento de las relaciones con esta región y del mismo sistema interamericano.

La crisis europea acentuó la disminución de la presencia europea en el área. Los vínculos entre los propios países latinoamericanos se incrementaron, pero no el marco de un proceso único y coherente de integración regional. China, India, Corea y otros países asiáticos se agregan a la presencia tradicional de Japón en la región, pero hasta ahora limitan sus vínculos predominantemente al área económica.

*Los países latinoamericanos muestran una mayor autonomía de los Estados Unidos*

Otros actores como Rusia e Irán establecen vínculos más estrechos con la región. Y América Latina busca también nuevos socios en un mundo que se caracteriza por el «ascenso del resto» que plantea Fareed Zakaria (2008). Pese a que la economía de los Estados Unidos se ha recuperado mayormente de su crisis financiera, la eurozona no corre peligro inmediato y China ha evitado un aterrizaje forzoso de su economía, mientras que las tasas de interés siguen relativamente bajas y la aparición de nuevas formas de energía han apaciguado momentáneamente el mercado del petróleo, el sistema internacional, aunque parezca más estable, muestra mayores evidencias de una multipolaridad y de un policentrismo, y los países latinoamericanos, particularmente en América del Sur, muestran una mayor autonomía de los Estados Unidos (van Klaveren 2012: 148-149).

En este marco, en la última década han sido creadas diferentes organizaciones en la región, basadas en enfoques políticos, económicos e ideológicos distintivos que marcan esta creciente autonomía de los países latinoamericanos con respecto a los Estados Unidos. En el año 2004, a partir del Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP) entre Cuba y Venezuela, se conformó la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (posteriormente transformada en Alianza Bolivariana de los Pueblos de América) (ALBA) como un esquema de asistencia y de cooperación Sur-Sur, con un fuerte contenido ideológico anti-estadounidense.

En mayo de 2008, en Brasilia y en continuidad con la experiencia de la Comunidad de Naciones de Sudamérica (CNS), se conformó la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), que incorporó a los 12 estados sudamericanos, incluyendo a Guyana y Surinam, tradicionalmente vinculadas a la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Y en febrero de 2010 en Cancún se constituyó, con la participación de todos los gobiernos de América Latina y del Caribe, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en función de una propuesta de crear un organismo inter-americano que, al igual que el ALBA y UNASUR, excluyese a los Estados Unidos y a Canadá. La CELAC, formalmente establecida en 2011, asimiló la experiencia del Grupo Río que había actuado desde la década del ochenta con la conformación del Grupo Contadora y hasta ese momento, como un ámbito de coordinación y consulta política, con un significativo impacto en la prevención y superación de algunos conflictos, tanto intra como inter-estatales en la región, pero también impulsó una serie de iniciativas de relacionamiento extra-regional que apuntan a un diálogo con actores atlánticos referenciales, particularmente con la Unión Europea, y con nuevos actores emergentes en la estructura multipolar del sistema internacional, como China, India y Rusia. (Portales 2014).

Finalmente, la **Alianza del Pacífico**, entre Colombia, Chile, Perú y México, con la inclusión reciente de algunos otros países como observadores y potenciales miembros, ha despuntado fundamentalmente como una reactualización de un acuerdo de libre comercio entre estos cuatro países, con la expectativa de incorporarse a los beneficios que pueda proporcionar el Tratado Trans-Pacífico promovido por los Estados Unidos (Hershberg, Serbin y Vigevani 2014; Serbin 2014b).

En el surgimiento y desarrollo de estos organismos –y en particular en el de los tres primeros– junto con el despliegue y decantación de rasgos particulares y distintivos, es de señalar el rol desempeñado por algunos países líderes.

Las nuevas formas de regionalismo emergentes en las recientes décadas en la región, con la probable excepción de la Alianza del Pacífico, no sólo han priorizado el papel del Estado, de la política y del desarrollo, sino que también han introducido una nueva agenda regional caracterizada por la priorización de nuevos temas (Serbin 2012b; Serbin, Martinez, Ramanzini 2012) en el marco de iniciativas predominante o exclusivamente intergubernamentales, con un significativo peso de la presencia del ejecutivo y una restringida participación de otros actores (Serbin 2012b; 2013; Legler 2013). Estos nuevos temas de la agenda regional privilegian los temas de seguridad, energéticos, financieros, de infraestructura, medio ambientales, y sociales.

Tanto en América del Sur a través del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) de la UNASUR, como en Centroamérica a través de la Estrategia Regional de Seguridad (ERS), los temas tradicionales de seguridad no han perdido su relevancia, pero cada vez se complementan con la emergencia de nuevas amenazas específicas de carácter transnacional como el narcotráfico, la trata de personas, el comercio ilegal de armas, y las actividades del crimen organizado en general. Algunos de estos temas se vinculan con los nuevos temas de seguridad de la agenda atlántica, otros mantienen su especificidad regional.

Asimismo, los temas comerciales siguen estando presentes, no sólo a través de una iniciativa específica como la Alianza del Pacífico, sino también a través de la persistencia de los intentos de convergencia entre MERCOSUR y la CAN, pese las dificultades por las que atraviesa la primera y al debilitamiento significativo de la segunda. El tema de la infraestructura, particularmente en el marco de UNASUR, es un tema prioritario que se canaliza a través del IIRSA con el propósito de desarrollar las comunicaciones a nivel regional, particularmente entre el área atlántica y la pacífica, mientras que los temas de una agenda social se reflejan en los diversos consejos de este organismo. Más relegados en su desarrollo quedan los temas de coordinación energética, el desarrollo de organismos financieros distintivos como el Banco del Sur o una moneda común como el SUCRE, o la coordinación en el ámbito de los temas medioambientales (Serbin 2012a).

*La emergencia de nuevas amenazas específicas de carácter transnacional como el narcotráfico, la trata de personas, el comercio ilegal de armas, y las actividades del crimen organizado*

Pero surge además, como un tema relevante de la agenda regional el tema de la cooperación Sur-Sur, que abre el debate entre las posiciones que la conciben como un complemento a la cooperación Norte-Sur y como tal, parte de una cooperación triangular de convergencia con eje en América del Norte, Unión Europea y América Latina, y aquéllas que la perciben en términos propios, en función de que el espacio de la cooperación debería consolidarse en sí mismo en el Sur Global, antes de avanzar en una cooperación triangular (Suarez-Fernández 2011:75-77). Es importante señalar, en este contexto, que la reunión de los BRICS en Brasil en julio de 2014, no sólo dio pie a la creación de un banco de desarrollo y a un fondo de reserva entre sus miembros, sino que también agilizó la interlocución política – más allá de Brasil – con organismos como la UNASUR y, particularmente en el caso de China, con la CELAC[10].

Sin embargo, un patrón convergente, independientemente de la filiación política de los gobiernos – con una clara predominancia de los gobiernos de izquierda y de centro-izquierda en la última década y media – es la persistencia de un marco normativo común, en tanto en los países de la región prevalecen mayoritariamente democracias

[10] Cfr. González, Alicia (2014) "Los BRICS se rebelan contra el FMI", en *El País*, 14 de julio de 2014, p. 2.

estables y procesos democráticos efectivos y se plantean, en mayor o menor medida, la vigencia del estado de derecho y la promoción de los derechos humanos, con el aditamento, quizás, de la emergencia y desarrollo reciente de un constitucionalismo que hace hincapié en una democracia más participativa y más inclusiva. Por otra parte, la región configura una zona de paz libre de armas nucleares, dónde siguen vigentes los principios de no intervención y de resolución pacífica de conflictos, pese a la persistencia de disputas territoriales. De hecho, desde mediados de la década de los noventa en la región no se ha desarrollado ningún conflicto bélico entre vecinos, sentando las bases para la concertación política actualmente en curso (Rojas Aravena 2013; Serbin 2013).

En este marco, si comparamos estos temas con los temas de la agenda transatlántica veremos que, con algunas significativas excepciones referidas a asuntos más específicamente regionales, la mayoría configuran, en líneas generales, temas de una agenda común – seguridad tomando en cuenta las nuevas amenazas, con las especificidades regionales señaladas; comercio e inversión, sin alcanzar los niveles de comercio intrarregional esperados; energía y cambios medioambientales, sumados a la persistencia de los valores democráticos, en una franca convergencia con las orientaciones generales de los temas y valores de la agenda transatlántica, pero en el marco de una evidente asimetría entre la región y sus interlocutores del Norte.

Esta agenda regional, responde, asimismo, a los retos y desafíos que imponen los cambios globales y sus repercusiones hemisféricas y regionales (Serbin 2014b).

Por un lado, en el ámbito geopolítico, a la tendencia predominante a un mayor distanciamiento de los Estados Unidos y a la exclusión de éste país (y de Canadá) de la mayoría de las nuevas organizaciones emergentes en la región y, por otro, a la persistencia en avanzar, con mayor o menor reticencia, en las relaciones con la Unión Europea, a través de diversos acuerdos inter-regionales, tanto en el marco de MERCOSUR y de SICA como de la UNASUR, y de los acuerdos estratégicos bilaterales con algunos de los principales actores regionales como México y Brasil, con una fuerte tendencia a la bi-lateralización. La triangularidad ya citada de este proceso, deja en un limbo, en algunos casos y con las excepciones que ya hemos mencionado, la relación con África, particularmente afectada por los reordenamientos geopolíticos recientes en el norte de este continente y en algunos países árabes. Esta triangularidad se ve afectada, asimismo por la crisis del multilateralismo global y la emergencia de nuevos actores globales, con los que la región, como ya hemos mencionado, se ha vinculado o ha establecido alianzas o coaliciones particulares, como en el caso de los BRICS, de IBSA, de MIKTAy del G-20.

Por otra parte, en el ámbito temático, y en relación con los objetivos del milenio post-2015, se plantean una serie de nuevos retos en relación a un conjunto de asuntos más urgentes – la desigualdad y la pobreza, la seguridad alimentaria, la crisis y los desafíos energéticos, los impactos de la crisis financiera global, las amenazas globales y el cambio climático. Sin embargo, como bien señalan Rojas Aravena (2013: 7) y Carrión (2012: 70), desde la región, y más allá de la coincidencia en torno a una agenda temática, existen diversas perspectivas, asociadas con los intereses y visiones de los distintos países (Serbin 2012a), y no existe una visión unificada frente a las transformaciones y a los retos globales. Una muestra evidente de ello es la falta de coordinación de los tres miembros latinoamericanos del G-20 – Argentina, Brasil y México, en el ámbito de este grupo.

*Los liderazgos regionales y su relación con los actores atlánticos*

En este marco, como ya señalamos oportunamente (Serbin 2009), en la región han emergido tres liderazgos relevantes – Venezuela, Brasil y México, con capacidades diferenciadas, a la que tal vez haya que sumar la asociación estratégica de Argentina con Brasil, no desprovista de tensiones y rivalidades.

*Brasil ha desarrollado una cautelosa pero sostenida diplomacia orientada a reforzar su liderazgo regional y global*

■ *Brasil*

Las afirmaciones sobre el ascenso en el sistema internacional de Brasil, se convierten en lugares comunes en el discurso académico y diplomático, e incluso en los circuitos económicos internacionales, como fenómeno específico y como parte del ascenso de las economías emergentes en el sistema internacional, más allá de los altibajos de sus economías. La magnitud de este proceso y las implicaciones regionales, tanto en el ámbito sudamericano y latinoamericano en general, como en el marco del sistema interamericano, aún no quedan claras, particularmente por la ambigüedad de los roles global y regional a los que apunta a desempeñar este país (Hirst 2009; Malamud, A. 2009; Saraiva 2010, Spektor 2011; da Motta 2011). La importancia creciente de Brasil en la escena global, a medida que su estrategia de "autonomía a través de la diversificación" (Vigevani y Cepaluni 2009; Spektor 2014) y su peso económico impactan tanto en la región como fuera de ella, son datos cruciales de este problema (Vigevani y Aragusuku 2014, y Maria Regina Suáres 2014).

En la medida que los Estados Unidos y Brasil mantienen, impulsan, modifican o profundizan sus políticas hacia el resto del hemisferio, focalizando sus intereses en algunas subregiones – EEUU en América del Norte y Centroamérica, y más recientemente en los países del

Pacífico; Brasil en América del Sur pero también en el ámbito del Caribe y en África, los gobiernos de otros países también buscan ejercer su influencia sobre una dinámica hemisférica en proceso de transformación en el campo político, económico, institucional e inclusive ideológico (Giardini and Lambert 2011). El "vacío estratégico" dejado inicialmente por los Estados Unidos en la región a partir de la última década del siglo XX, con todas sus implicaciones posteriores y su reflejo en muchas de la coyunturas complejas vívidas por la OEA en las últimas décadas, ha sido parcialmente cubierto por el liderazgo creciente de Brasil y la promoción de un espacio sudamericano de mayor autonomía (Serbin 2009).

Miembro de los BRICS y de IBSA y sexta economía mundial, Brasil es la potencia más relevante de América del Sur y un actor importante en el ámbito global. En este marco, Brasil ha desarrollado una cautelosa pero sostenida diplomacia orientada a reforzar su liderazgo regional y global, consolidando progresivamente su influencia en América del Sur pese a la reticencia de algunos países de la región de asumir este liderazgo. En este sentido, Brasil despliega su propia política de proyección regional y global[11], con la conformación de distintas plataformas subregionales (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) y tableros extra-regionales simultáneamente en juego como BRIC, IBSA, el G20. Sus objetivos apuntan a la estabilidad y el desarrollo de la región, y a la creación de coaliciones internacionales (Costa Vaz 2012: 176), combinando el "liderazgo benigno", con una estrategia incremental de círculos concéntricos, inter-gubernamentalismo, baja institucionalización regional, y compromisos acotados con los recursos y costos de la integración, que se combinan con una proyección geográfica hacia América Latina y África (Llenderozas 2014:133). En este proceso, la unipolaridad sudamericana que promueve Brasil genera dos tipos de reacciones de sus vecinos – la reticencia hacia su incremento de poder y proyección regional, o la adhesión al proyecto de acuerdo a sus propios intereses nacionales, lo que da lugar a la conjugación de dos factores – su crecimiento relativo, generando tensiones en el vecindario y, a la par, el mantenimiento de las rivalidades entre sus vecinos que contribuye a descomprimir estas tensiones y a facilitar la cooperación en un escenario de unipolaridad regional (Schenoni 2014: 145-148).

En este marco, a diferencia de Venezuela, pese a mantener una posición crítica frente a las políticas de Washington, Brasil no ha asumido posiciones antagónicas, inclusive en circunstancias tan complejas como el caso de espionaje electrónico del actual gobierno de Dilma

[11] En esta perspectiva, Spektor (2010:36) señala que la política brasileña hacia América del Sur está estructurada en dos dimensiones principales – por un lado, la protección contra amenazas y la preservación del espacio de maniobra brasileño contra la inestabilidad regional, la interferencia americana o los efectos negativos de la globalización; por otro, el activismo regional se constituye en una herramienta de incremento de poder y de respaldo a los intereses más amplios de Brasil en el mundo.

Rouseff. Por otra parte, si bien sin un impacto claro en las relaciones comerciales, desde 2007 ha establecido una asociación estratégica con la Unión Europea que podría contribuir, si las tensiones de la relación estratégica con Argentina en MERCOSUR lo permiten, a un avance en las negociaciones entre este bloque y la UE para el establecimiento de un acuerdo.

Por otra parte, para el caso de Brasil, dos tendencias llegaron a su apogeo en 2010: por un lado, China desplazó a Estados Unidos como principal socio comercial de Brasil; por el otro, Brasil volvió a exportar más materias primas (*commodities*) que bienes manufacturados por primera vez desde 1978. Se espera que la primarización y el crecimiento más lento de la economía reduzcan la visibilidad y el protagonismo internacional de Brasil en los próximos años, planteando dilemas clave para la política exterior brasileña en términos de sus opciones estratégicas – más articulación con los EEUU y la UE en los foros multilaterales; una estrategia variable con las potencias emergentes en el marco de los BRICS y de IBSA, y un liderazgo regional que asuma la representación de América del Sur en los ámbitos multilaterales. Si bien las tres opciones no son mutuamente descartables, la priorización de una de ellas puede incidir decisivamente sobre el rol de Brasil en las relaciones transatlánticas (Malamud, A. 2012:228-229).

*Argentina y México tienen economías y poblaciones importantes, abundantes recursos naturales y una tradición histórica de activismo internacional*

Por otra parte, el escenario de Brasil como líder de una región que le habla al mundo con una sola voz está cada vez más lejos. Seguramente, la retórica integracionista continuará; la práctica, sin embargo, será más soberanista. El principal objetivo brasileño sigue siendo la obtención de ganancias económicas, la estabilización del subcontinente y la limitación de los daños que los vecinos revoltosos puedan provocar. Como señala Carlos Malamud (2012: 229-230), Brasil es y será la principal potencia de la región, pero no su líder: ya no lo necesita. En la cúpula de la UE algunos ya lo han advertido y obran en consecuencia en tanto la asociación estratégica con Brasil constituye un reconocimiento tácito de que el interregionalismo (Sanahuja 2014) va quedando en el pasado.

### *Argentina y México*

Hay dos países que, por sus recursos, población, desarrollo y proyección internacional histórica, podrían disputar el liderazgo brasileño en América Latina: Argentina y México. Ambos tienen economías y poblaciones importantes, amplios territorios, abundantes recursos naturales y una tradición histórica de activismo internacional. Y los dos han mantenido coherentemente una política contraria a que un único país represente permanentemente a la región en los organismos internacionales. Coyunturalmente, bajo el gobierno de Hugo

Chávez, Venezuela también surgió como un contendiente por el liderazgo regional. Aunque este país nunca fue uno de los *grandes*, en los últimos 15 años promovió, mediante la utilización de su riqueza petrolera, estrategias divergentes de las brasileñas para construir alianzas internacionales. Chávez cortejó y compró la lealtad de países que se encuentran dentro de la esfera de influencia de Brasil como Bolivia y Ecuador, además de varios países centroamericanos y caribeños. Aunque a largo plazo una política externa basada en el petróleo está condicionada por los caprichos de los precios internacionales, en los últimos años ha obstaculizado la capacidad brasileña de controlar su vecindario (Malamud, A. 2012: 223).

### *Venezuela*

En este sentido, la República Bolivariana de Venezuela es un actor cuya política exterior de los últimos quince años se ha caracterizado por un activismo sobredimensionado, subvencionado por los altos precios del petróleo y por una alta carga ideológica (Serbin 2011). Sin embargo, después de promover la creación de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) en diciembre de 2004 y de sostenerla a través de la asistencia petrolera y de la progresiva incorporación de países con posiciones afines en cuanto a su actitud anti-hegemónica y anti-estadounidense, tanto de América del Sur y de Centroamérica, como del Caribe, tiende a perder la influencia que marcó, en su momento, el liderazgo de Hugo Chávez Frías. Con la desaparición física de Chávez y luego de un protagonismo destacado en el ámbito regional e internacional durante la primera década de este siglo, bajo la presidencia de Nicolás Maduro Venezuela comienza a perder peso en su rol de liderazgo regional, tanto por las dificultades económicas por las que está atravesando el país como por las complejidades inherentes al reemplazo de un liderazgo carismático como el de Chávez. Sin embargo, la influencia de Venezuela a nivel regional, no sólo en el ámbito intergubernamental sino también, en forma especial, en el ámbito societal y político, no termina de desvanecerse y persiste, manteniendo el desgarramiento de una política exterior marcada por la contraposición de una estrategia de *soft-balancing* tendiente a restarle fuerza a la presencia hegemónica estadounidense y de una creciente militarización (Serbin y Serbin Pont 2014), tanto en el ámbito de su política exterior como en su dinámica política y social doméstica.

### *México*

Por otra parte, México, sin asumir un rol explícito de liderazgo regional, se encuentra entre las diez economías más importantes del mundo, con un nuevo gobierno que busca re-posicionar al país a

nivel regional y global. Sin embargo, como señala Rojas Aravena (2013:10) el liderazgo de México no ha sido, históricamente, ni constante ni a largo plazo en la región, expresándose principalmente en las áreas de las relaciones económicas y en el multilateralismo en los foros globales. A nivel regional, ha mostrado serias limitaciones en ejercer alguna forma de liderazgo, principalmente por su estrecha relación con los Estados Unidos (Gónzalez y Pellicer 2011: 342), en un desgarramiento permanente entre su vínculo con América del Norte y los alcances de su proyección hacia América Latina, con la probable excepción de su esfuerzo en impulsar el proyecto Mesoamérica (Plan Puebla-Panamá) y más recientemente, su involucramiento en la creación de la CELAC.

México, que aspira a superar su identidad bi-regional (Pellicer 2006; Saltalamacchia 2011; González 2013) promueve un proyecto que apunta a múltiples propósitos: fortalecer su pertenencia latinoamericana; reactivar una influencia regional en declive, especialmente en Sudamérica al quedar excluido de otros esquemas regionales recientes; diversificar su presencia internacional y conciliar su actitud externa y los atributos de una potencia media, pero aún sin una aspiración de poder regional clara (Llenderozas 2014:133-134).

*El liderazgo de México no ha sido, ni constante ni a largo plazo en la región, expresándose principalmente en las relaciones económicas y en el multilateralismo en los foros globales*

Pese a la reducida presencia en el ámbito latinoamericano, particularmente durante los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN), México comienza a reactivar su papel hemisférico, más allá de sus vínculos con América del Norte, y a flexionar sus músculos en el ámbito latinoamericano, como lo ilustra el rol más proactivo que ha asumido la política exterior mexicana, tanto en el caso del rol desempeñado, desde la administración anterior, en la reactivación del Grupo Río como un foro político regional alternativo a la OEA, y en la creación de la CELAC, con la exclusión de sus socios del NAFTA - Canadá y los EEUU, como en la reactivación de los vínculos con Cuba.

No obstante, y a diferencia de Venezuela, tanto en el caso brasileño como mexicano (e inclusive argentino), estos países han dado lugar al desarrollo y consolidación de las llamadas empresas multilatinas (Serbin 2013). De acuerdo a un estudio de 2008, la emergencia de empresas trans-latinas mostró que 85 de las 100 empresas más destacadas de la región eran mexicanas o brasileñas, como así también 35 de las 50 más rentables (Santiso 2008), con una creciente proyección extrarregional.

### *Argentina*

Finalmente en relación a la Argentina, la retórica de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, que marca la aparente construcción de una política autonomista del país. Bologna

afirma "que el gobierno de Kirchner se ubica dentro de la autonomía heterodoxa (citando a Juan Carlos Puig) ya que, por un lado, no se acepta que se impongan dogmáticamente apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consultan el interés propio de la potencia hegemónica y a su vez discrepa con ella en varias cuestiones", particularmente en lo referente al modelo de desarrollo, en las vinculaciones internacionales y en el "deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque" (Bologna 2010:45).

Durante la última década comienza a encontrar signos de tensión en dos de sus lados principales –Washington y Brasilia–, pero muestra pocos signos de impulsar una política exterior consistente y diversificada, pese a la clara orientación "sudamericanista" del gobierno que hace a su preferencia por MERCOSUR en lo económico, por UNASUR en lo político y por la OEA en relación a los temas de derechos humanos (Merke 2014:370), que se constituyeron en rasgo distintivo de la política exterior argentina desde antes de este período. A partir del deslinde en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005 – que dio fin al proyecto del ALCA - el tema de la vinculación con Washington en referencia al régimen iraní y los altibajos del acuerdo con Teherán en torno al juicio por el atentado a la AMIA, fue mudando hacia la no proliferación, donde Argentina ha sido reconocida por la administración demócrata como un socio importante, pasando, sin embargo, por diversas situaciones de tensión y por la fuerte retórica permanente en torno a la deuda con los *holdouts*. Por otra parte, la acumulación de tensiones en el ámbito comercial y de inversiones con Brasil, pese a la "relación estratégica" (Simonoff 2012) establecida, podría ser un indicativo del fin de la "paciencia estratégica" llevada desde los tiempos de Lula Da Silva por el principal socio internacional de Argentina. A su vez, la ampliación del MERCOSUR, con la llegada de Venezuela como quinto país miembro, podría resultar central para la evolución del bloque comercial en un instrumento de inserción económica internacional para los socios, pero ha sido fuertemente signada por la cercanía con el gobierno bolivariano (Simonoff 2014:76-77).

En este marco, algunos analistas plantean que los acercamientos a Asia y, en particular, la relación con China (Peregil, 2014) y Rusia[12] no logran opacar, sin embargo, el hecho de que en el ámbito financiero, la República Argentina depende significativamente de los Estados Unidos y de Europa, como lo evidencian "el acuerdo con Chevron en relación a la explotación de Vaca Muerta; lo convenido con Repsol; el compromiso con el Club de Paris, y la negociación con los *holdouts*" (Tokatlian, 2014), y el arreglo de los juicios pendientes del CIADI. Sin embargo, la reconfiguración del poder mundial y la emergencia de

[12] En julio de2014 el presidente de la Federación Rusa Vladimir Putin, y el presidente chino Xi Jinping visitaron Buenos Aires y firmaron sendos acuerdos con el gobierno de Cristina Fernández, en diversos rubros.

los nuevos actores de Asia, podrían condicionar, por lo menos en el marco del período que resta del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, un desacople progresivo de los vínculos financieros y comerciales que se mantienen con Occidente, en busca de una mejor reubicación del país en el sistema internacional que incluyó, recientemente, el intento fallido de incorporarse a los BRICS durante su reunión en Brasil en julio de 2014.

En este sentido, si bien la Argentina ha sido un protagonista importante de la "arquitectura flexible" del nuevo regionalismo que implicó tanto la ampliación de MERCOSUR, como la creación de UNASUR y de CELAC, y, sin ser miembro del ALBA, la identificación en política internacional con algunas posiciones bolivarianas, su proyección regional e internacional ha tendido a debilitarse y a declinar, tanto por las situaciones políticas y económicas domésticas como por las inconsistencias de un discurso en política exterior fuertemente autonomista pero que en la práctica evidencia significativas contradicciones en el marco de una economía que ha sido desplazada, a nivel regional, del tercer lugar después de Brasil y de México, por el desarrollo económico de Colombia. De hecho, si bien en los casos de Brasil, México y Venezuela, es posible hablar de alguna forma de liderazgo o influencia regional, en el caso de Argentina éstas parecen desvanecerse tras los años.

*El desarrollo de la CELAC es un proceso gradual y plural, basado en el respeto a la defensa de la soberanía y el desarrollo del principio de solidaridad*

■ *Colombia*

Finalmente, los avances de los acuerdos de paz con las guerrillas en Colombia y el crecimiento de su economía que la re-ubican en un tercer lugar en el ámbito regional, después de Brasil y México, pero por encima de Argentina, pueden dar pie, eventualmente, a un mayor protagonismo de este país, tanto en el ámbito regional como en las relaciones transatlánticas. Por un lado, la reciente designación del ex presidente Ernesto Samper a la Secretaría General de la UNASUR y por otro, los vínculos económicos tanto con los Estados Unidos como con la UE, pueden posicionar a este país en un rol más proactivo en la región y en sus relaciones con el sistema internacional. Por último, un actor que no se debería descartar en los escenarios a corto plazo es **Chile** que, con la elección de Michelle Bachelet, parece asumir un rol relevante en el relacionamiento entre la Alianza del Pacífico y MERCOSUR, y un mayor protagonismo eventual en la CELAC.

*La CELAC como interlocutor transatlántico.*

Por otra parte, tanto Brasil, desde sus inicios, como México han sido factores fundamentales en el establecimiento de la CELAC en diciembre de 2011.

La CELAC, es el primer intento de concertación y diálogo permanente de los 33 países de la región de América Latina y el Caribe, que nace con la voluntad de reforzar las capacidades de reacción coordinada a los desafíos de un mundo en cambio en todos los ámbitos. Ofrece la posibilidad de articular los intereses y valores del conjunto de América Latina y proyectarlos en el escenario internacional, superando la diversidad y la heterogeneidad que hoy fracturan a América Latina y que impiden alcanzar un enfoque común hacia los EEUU, la UE, o el resto del mundo. Su acción, fundada en el principio de la complementariedad, tiene como propósito evitar la superposición y duplicación de acciones con otras entidades regionales y subregionales –OEA, Mercosur, UNASUR– (Serbin 2014a). El desarrollo de la CELAC es un proceso gradual y plural, basado en el respeto a la defensa de la soberanía y al desarrollo del principio de solidaridad, reafirmando el "necesario equilibrio entre unidad y diversidad". En un corto espacio de tiempo ha logrado un reconocimiento internacional, y ha establecido una interlocución con actores globales como China, India, la Unión Europea, y la Federación Rusa - quizá la muestra más destacable del intento de convergencia y concertación entre sus miembros (Sanahuja 2013:46).

En su documento constitutivo, se mencionan dos objetivos principales. El primero se refiere a los vínculos intrarregionales y apunta a construir un espacio común para profundizar la integración (política, económica, social y cultural) y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo. Un segundo objetivo se refiere a las relaciones extrarregionales y se orienta a configurar una voz regional, comportándose como un actor político unificado en el escenario internacional. En función de este objetivo, la Declaración de Cancún "subraya la aspiración regional de reafirmar su presencia en los foros de los que forma parte y pronunciarse en los grandes temas y acontecimientos de la agenda global" (Llenderozas 2014: 131-132). El regionalismo constituye una meta clara del proyecto, pero a la vez expresa con intensidad y de manera explícita el objetivo de fortalecer la vinculación hacia el entorno internacional como un mecanismo para promover los intereses de sus países miembros en los organismos multilaterales y como ámbito que facilite la coordinación de respuestas a los principales temas de la agenda internacional.

Por los roles que desempeña en el sistema regional de concertación, y por su proyección en el sistema internacional –en sus relaciones

externas y en su concertación en temas de la agenda global como el multilateralismo eficaz, drogas, paz y seguridad, lucha contra el hambre y la pobreza, reforma de las Naciones Unidas– la CELAC puede realizar, de consolidarse la voluntad de concertación manifestada por sus países miembros, una aportación esencial a la gobernanza regional y global con repercusiones en la propia región, en el hemisferio, y en el sistema global, particularmente en el Sistema de Naciones Unidas. De hecho, prácticamente no hay temas que queden fuera de la agenda política de la CELAC (Llenderozas 2014: 136).

Sin embargo, en su conjunto, no todos los países miembros de la CELAC presentan políticas convergentes, no sólo en el marco hemisférico y transatlántico, sino también en el regional latinoamericano, aunque en el caso de estos últimos lo que se puede afirmar como un rasgo común, con mayores o menores diferencias, es su mayor autonomía frente a los Estados Unidos. En cada caso, persisten los intereses nacionales y el principio de la soberanía nacional que guían su actuación en el campo internacional (Serbin 2012a). Sin embargo, a la vez, en cada uno de los países mencionados, existe una compleja gama de espacios institucionales en cuyo marco son definidas e implementadas las prioridades en política exterior, espacios que inexorablemente padecen el impacto de una constelación de múltiples intereses domésticos que acotan el debate sobre esta política y sus alcances (Ayerbe 2011).

*La cartografía hemisférica ha vivido, en las dos últimas décadas, una transformación sin precedentes, dando lugar a nuevas formas de expresión del multilateralismo en la región*

**Los nuevos actores latinoamericanos frente a los cambios globales y a las relaciones transatlánticas**

En suma, la cartografía hemisférica ha vivido, en las dos últimas décadas, una transformación sin precedentes, dando lugar a nuevas formas de expresión del multilateralismo en la región, a nuevas modalidades y enfoques en el desarrollo del regionalismo y de la integración regional, y a nuevas articulaciones entre las tensiones y luchas que se estructuran en una nueva arquitectura de poder regional. En este marco, es importante tomar en cuenta tanto la reconfiguración política de la región y el posicionamiento respectivo de algunos actores relevantes frente a los foros tradicionales como frente a las nuevas estructuras regionales emergentes y a las relaciones transatlánticas. Asimismo, es fundamental comprender, en el marco de esta dinámica de reconfiguración en curso, los rasgos distintivos –en términos de prioridades nacionales, mecanismos de toma de decisiones y convergencias y divergencias con otros actores– de las políticas exteriores de algunos Estados influyentes del hemisferio.

Más allá de la disminución de la influencia estratégica de los EEUU y de la re-articulación de las relaciones hemisféricas (Hershberg, Serbin y Vigevani 2014), en cuyo marco México y Brasil se convierten en los principales interlocutores de los Estados Unidos, por un lado, y de la persistencia de las negociaciones, en diversas instancias y pese al creciente debilitamiento del inter-regionalismo a favor de opciones de asociación estratégica con países específicos (Sberro 2013) por parte de la Unión Europea, América Latina, frecuentemente bajo el liderazgo de Brasil y, eventualmente de México y Venezuela, ha promovido vínculos institucionales con otras regiones como África, Asia y los países árabes. Como ejemplos baste nombrarlos los ya mencionados casos de ASPA; las cumbres de América del Sur con África, con énfasis en los temas de energía, minería, comercio e inversiones, o las relaciones de la Alianza del Pacífico con los países asiáticos como mercados muy apetecidos y con relaciones poco desarrolladas aún (Carrión 2012:75). Asimismo, como ya mencionamos más arriba, Brasil ha desarrollado una política específica de cooperación Sur-Sur con África, como parte de su estrategia de proyección global, generando una reconfiguración del tradicional patrón de relacionamiento Norte-Sur en el Atlántico.

Sin embargo, pese al distanciamiento estratégico de los EEUU de América Latina y a la creciente autonomía de los países de esta región que inclusive pone bajo signo de interrogación el propio foro hemisférico por excelencia como es la OEA, y no obstante la reformulación de las relaciones entre esta región y la UE en función de una revisión del inter-regionalismo y de una tendencia a un énfasis en acuerdos estratégicos selectivos, tanto los EEUU como la UE, aunque puedan ser áreas en declive coyuntural en relación al ascenso de Asia y la dinámica del Pacífico, continúan siendo los mercados más importantes para sus exportaciones y los de mayor renta pér cápita, y la principal fuente de IED para la región, en particular en sectores manufactureros y de servicios, además de ser socios de gran relevancia para promover inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología. A su vez, el ascenso de los países de la región los hace más atractivos para los flujos de IED y como destino de exportaciones. Y, adicionalmente, como señala Sanahuja (2014: 185), en relación a los mercados emergentes de Asia y a los Estados Unidos, a través de la propuesta de "megaacuerdos" como el Acuerdo Transpacífico (TTP), y el TTIP, existe un importante potencial de triangulación económica que reivindica la estrategia, planteada desde ambas regiones, de promover una red de acuerdos de asociación (Serbin 2014b). De hecho, la estrategia de acuerdos comerciales que han perseguido distintos actores de la región ha creado una base adecuada para la triangulación productiva, en particular en los países latinoamericanos que han firmado acuerdos con la UE y con Estados Unidos y al mismo tiempo siguen formando parte de esquemas de integración regional.

Es evidente que existen costes de oportunidad – en particular, con frecuencia los acuerdos de comercio "Sur-Norte" han debilitado la integración latinoamericana "Sur-Sur" – y las estrategias seguidas por la Alianza del Pacífico y lo que empieza a ser un "MERCOSUR ampliado" con la incorporación de Venezuela y con la potencial adhesión de Bolivia y Ecuador, sumada a la de Chile, son muy distintas, y es difícil valorar, más allá de los frecuentes apriorismos ideológicos, cual es la más adecuada como estrategia de desarrollo y como fundamento de esa triangulación. (Sanahuja 2014:185). Conde plantea, sin embargo, la posibilidad de un "triángulo civilizatorio", económico y cultural, entre América Latina, los Estados Unidos y la Unión Europea, en relación con algunos temas de una agenda global: las políticas nucleares y la no proliferación; las políticas de migración y las remesas; las políticas de lucha contra el narcotráfico; de lucha también contra el cambio climático y de lucha contra la pobreza (Conde 2012:75). Esta triangulación, en particular, responde a las similitudes de las políticas de los EEUU y de la UE hacia América Latina, que continúan convergiendo, "en gran medida debido a la naturaleza cambiante de las relaciones hemisféricas y a la diversidad de las relaciones exteriores de la región latinoamericana", más allá del comercio y de la economía en torno a temas como inmigración y la política sobre drogas (Sanahuja et al. 2014:66).

*América Latina y el Caribe se caracterizan en la actualidad por su pluralismo y por la heterogeneidad política y por constituir un espacio en el que conviven proyectos políticos, sociales y económicos muy diferentes*

Sin embargo, junto a este triángulo atlántico, comienza a emerger otro triángulo en el Atlántico Sur, en base a la convergencia histórica en las relaciones entre África, América Latina y el Caribe, y la Unión Europea[13], que encierra un gran potencial de futuro en función del ascenso de América Latina y el Caribe y de África, de la mayor relevancia de la cooperación Sur-Sur, y de la re-estructuración, en términos de riqueza y de poder, del sistema internacional. En ese triángulo del Atlántico Sur, los elementos de cambio se vinculan al fortalecimiento de las relaciones económicas, del diálogo político y la cooperación al desarrollo entre América Latina y África, generando un re-equilibrio del mismo al intensificarse tanto el comercio como las inversiones desde América Latina hacia África, como el diálogo político a través de las plataformas ya mencionadas, en particular entre UNASUR o la CELAC y la Unión Africana (Sanahuja et al. 2014:68). En este sentido, las Cumbres África-Suramérica (ASA), suponen un punto de inflexión.

En este marco, América Latina y el Caribe se caracterizan en la actualidad por su pluralismo y por la heterogeneidad política y por constituir un espacio en el que conviven proyectos políticos, sociales y económicos muy diferentes, sobre un telón de fondo de estabilidad y credibilidad democráticas; el fortalecimiento de la identidad latinoamericana - con la creación de mecanismos de concertación política

[13] La más reciente reunión de África, América Latina y la Unión Europea se realizó en Lisboa en abril de 2014.

regional al margen de los EEUU y del espacio iberoamericano; la progresiva diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas y el surgimiento de Brasil como potencia global, ejerciendo un liderazgo suave sobre la región - y la percepción general de que América Latina se ha constituido en un actor global, fiable y necesario, lo que se ha materializado en el progresivo establecimiento de relaciones estables y de cooperación igualitaria con todos los actores globales. A ello ha contribuido, en los últimos tiempos, el más limitado impacto de la crisis económica en la región, y el hecho de que haya sido la primera crisis totalmente exógena que ha encontrado a la mayoría de los países latinoamericanos con los "deberes hechos", y en condiciones de ser parte de la solución (Sanahuja 2013:48).

Pese a esta nueva situación, y de la existencia de una nueva agenda multilateral en construcción, no se ha desarrollado, hasta el momento, una acción coordinada ni una estrategia común de la región en el ámbito internacional, particularmente en relación a los temas de una agenda global, ni ha existido un esfuerzo colectivo sostenido en este sentido, más allá de los primeros pasos dados por la CELAC. Mucho menos en el ámbito trasatlántico, pese a las iniciativas ya mencionadas. Hasta ahora, el multilateralismo en la región ha tenido un carácter predominantemente introspectivo, con una focalización en los temas y bienes públicos regionales, más que una orientación proactiva hacia el sistema global, con excepción tal vez de la proyección alcanzada por la cooperación Sur-Sur en el marco de la relación entre Brasil y África. Sin embargo, pese a la proliferación de Cumbres y la abundancia de nuevos mecanismos regionales, también existen serias dudas respecto a su capacidad para contribuir, a corto plazo, a una efectiva gobernanza regional, pues prevalece la tendencia de enfrentar reactivamente las crisis regionales o los conflictos y tensiones inter-estatales.

En este marco, junto con las iniciativas señaladas en relación a África, la CELAC ha ido consolidando el proceso de negociación y acuerdos con la UE[14]; con la India; con China, y más recientemente con los BRICS en Brasil en julio de 2014, luego del cual los presidentes y mandatarios de la troika plus uno se reunieron con el mandatario chino para avanzar en acuerdos entre China y la región.

Tema aparte es la relación con los EEUU y el sistema interamericano. Pese a que los EEUU siguen siendo el actor externo más importante para todos los países de América Latina y el Caribe, su desentendimiento estratégico a partir de S-11 y su concentración en las relaciones con sus vecinos más cercanos, hacen que la materialización de un vínculo CELAC-EEUU a corto plazo sea muy baja o nula, en tanto

[14] Durante la VII Cumbre ALC-UE y primera cumbre CELAC-UE en Santiago en diciembre de 2013 se consensuó un plan de trabajo 2013-2015 que amplía el anterior 2010-1012; la próxima Cumbre se prevé para el 2015 en Bruselas.

el diálogo se mantiene en el marco de la OEA, percibida por algunos países de la región como un instrumento de los EEUU en competencia eventual con la CELAC.

Por otra parte, persiste el debate acerca de si las relaciones transatlánticas deberían canalizarse a través de acuerdos interbloques y si, particularmente en el caso de Unión Europea y más allá de las alianzas estratégicas establecidas con Brasil y México, debería avanzar por el camino – largamente postergado - de un acuerdo con MERCOSUR o con UNASUR, o quizás buscar un acuerdo estratégico más amplio con la CELAC.

La experiencia reciente muestra que, si bien el desarrollo de los nuevos regionalismos ha contribuido a reforzar la capacidad de avanzar en la concertación de posiciones frente a terceros interlocutores particularmente en el marco de la CELAC, no ha sucedido lo mismo en relación a los diversos temas de la agenda global tratados en los diferentes foros multilaterales, como lo ilustra tanto la falta de coordinación entre los tres miembros latinoamericanos del G-20 como la reciente competencia entre algunos de ellos en el marco de la OMC.

*El desarrollo de los nuevos regionalismos ha contribuido a reforzar la capacidad de avanzar en la concertación de posiciones frente a terceros interlocutores*

Queda por verse, por lo tanto, si esta concertación alcanza para generar convergencias proactivas en torno a los temas de la agenda global, tanto financieros como medio ambientales y humanitarios que deberán tratarse en los foros multilaterales y que exigirán un particular esfuerzo para transformar el enriquecedor pluralismo de la región en los planos político, económico y cultural en posiciones comunes frente a temas de particular relevancia transnacional y de especial sensibilidad en términos de soberanía nacional y participación ciudadana, en una región dónde el pluralismo y el llamado a la unidad en la diversidad tiende a encubrir la fragmentación.

En este sentido, la persistencia de la dinámica atlántica en torno a la relación entre los EEUU y la UE, tanto en términos de seguridad y comercio, como en función de otros temas y problemas, y las dificultades de articular, en el caso de América Latina, una voz común en el tratamiento de los temas globales y, eventualmente, de las relaciones transatlánticas y de la cooperación Sur-Sur, abren serios interrogantes acerca de la posibilidad de articular un espacio atlántico que responda a una dinámica más amplia de las diversas regiones que coinciden en ese espacio y que incluya más activamente, pese a las asimetrías existentes, a las regiones del Atlántico Sur. En este sentido, si la aspiración detrás del TTIP apunta a reactivar el dinamismo globalizador del Atlántico, la exclusión de los socios del Sur sólo conduce a que terminen desarrollando vínculos más estrechos, en el marco de visiones autonómicas, con los ya presentes (y

algunos potenciales) interlocutores de Asia y del Pacífico, como lo evidencian tanto las cada vez más estrechas relaciones económicas del Sur de América con China, y la proyección de la Alianza del Pacífico hacia este espacio, eventualmente arrastrando a algunos de sus socios de la UNASUR y de la CELAC. Proceso en el cual, algunas de las proyecciones hechas al principio de este capítulo sobre la evolución de algunos temas fundamentales que vinculan a todos los actores del espacio atlántico – especialmente el tema de la energía, de los recursos naturales oceánicos y del impacto del cambio climático, aparte de los temas de seguridad y comercio, se resolverían a favor de un relacionamiento exógeno y no de una dinámica de mayor relacionamiento endógeno que reafirme el Atlántico como un espacio inclusivo.

En este marco, todo proyecto de consolidación de un espacio atlántico debería avanzar más allá de la relación privilegiada (aunque no por eso desprovista de altibajos) entre América del Norte y la Unión Europea en el Atlántico Norte, y del esquema de triangulación – surcado de obstáculos y, fundamentalmente de asimetrías, entre estos dos actores y América Latina, eventualmente representada por la CELAC, hacia una "cuadratura del círculo" con la incorporación activa de África que vaya más allá de la política específica de los EEUU hacia esta región en términos de seguridad, de la política de cooperación de la UE y de la cooperación Sur-Sur promovida por América Latina, en una dinámica más activa que posibilite efectivamente la construcción de un espacio o de una comunidad Atlántica sin exclusiones, sobre la base de una agenda común que contemple tanto la provisión de bienes públicos comunes como el tratamiento de las vulnerabilidades y amenazas que puedan poner en riesgo la configuración de este espacio. En este marco, más allá de la difícil construcción de una agenda común a los intereses de todas las regiones volcadas hacia el Atlántico, signada en muchos casos por los intereses nacionales de algunos actores relevantes particularmente en el ámbito norteamericano, europeo y latinoamericano, la ausencia de una estrategia común para superar las asimetrías históricas existentes entre las diversas regiones se convierte en un formidable obstáculo adicional y crea oportunidades para el desarrollo de vínculos con otras áreas no necesariamente asociadas al ámbito atlántico.

Finalmente, y considerando la posibilidad de un escenario potencial que se desarrolle en dirección de la consolidación de un espacio y de una comunidad atlántica sin exclusiones, queda en pie la interrogante de si este espacio podrá persistir como un centro de dinamismo de la globalización frente a la emergencia del espacio Asia-Pacífico.

## Referencias bibliográficas


*A New Atlantic Community: Generating Growth, Human Development and Security in the Atlantic Hemisphere*, Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2014.

Ayerbe, Luis Fernando (org.). (2011) .*Cuba, Estados Unidos y América Latina ante los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires - Barcelona: Icaria Editorial - Ediciones CRIES.

Ayuso, Anna y Elina Viilup (2013) "Introducción: una nueva mirada hacia el Atlántico", en *Revista CIDOB d´Afers Internationals*, no. 102-103, pp. 7-27.

Bitar, Sergio (2013) *Why and How Latin America Should Think About the Future. Global Trends and the Future of Latin America*, Washington D.C.: Inter-American Dialogue, December 2013.

Bologna, Bruno (2010) "La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner", en Bologna, Bruno et al. *La política exterior de Cristina Fernández*, Rosario: editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 15-50.

Brenner, Philip and Eric Hershberg (2014) "Washington s Asia-Pacific Response to a Changing Hemispheric Order", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) "El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriors en un entorno cambiante", Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 139-161.

Brunelle, Dorval (2013) "Comunidad Atlántica: asimetrías y convergencias", en *Revista CIDOB d´Afers Internationals,* no. 102-103, pp. 29-49.

Carrión, Francisco (2012) "Cambios globales. Distintas visiones: la visión de América Latina", en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *América Latina y el Caribe: relaciones internacionales en el siglo XXI"*, Buenos Aires: Editorial Teseo-FLACSO-AECID, pp. 61-78.

Conde, Rosa (2012) "La Unión Europea y el sistema internacional", en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Buenos Aires: Editorial Teseo-CIDOB-AECID y FLACSO, pp. 67-79.

Costa Vaz, Alcides (2012) "Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza", en *Revista CIDOB d´AfersInternationals*, No. 97-98, p. 176.

da Motta Veiga, Pedro y Sandra Polónia Ríos (2007) "O regionalismo posliberal en América do Sul: origen, iniciativas y dilemas", *Serie Comercio Exterior* No. 82, Santiago: CEPAL.

da Motta Veiga, Pedro y Sandra Polónia Ríos (2011) "Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites", en Sorj, Bernardo y Sergio Fausto (comps.) *Brasil y América del Sur: Miradas cruzadas*, Buenos Aires: Catálogos, pp. 199-245.

Erthal Abnedur, Adriana y Daniel Marcondes de Souza Neto (2012) "La cooperación de Brasil en el desarrollo en África: ¿Cuáles son sus implicaciones para la democracia y los derechos humanos?", en Sur, No 19, en www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo19?Artigo=19,artigo_02htm.

Erthal Abnedur, Adriana y Daniel Marcondes de Souza Neto (2013) "La creciente influencia de China en el Atlántico Sur", en *Revista CIDOB d´Afers Internationals*, No. 102-103, pp. 169-197.

Freres, Christian (2013) "Cooperación Sur-Sur: un elemento clave para el despegue del Atlántico Sur", en *Revista CIDOB d´Afers Internationals*, no. 102-103, pp. 125-146.

Giardini G. L. and P. Lambert (2011) *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism.* New York: Palgrave Macmillan.

Gonçalves de Amorim, Sergio (2013) "Perspectivas brasileiras na convergencia entre o SISBIN e a ZOPACAS", en *Austral. Revista Brasileira de Estrategia e Relaçoes Internacionais,* vol. 2, No. 4, Jul-Dez. 2013, pp. 11-31.

González, Guadalupe (2013) "América Latina en la política exterior: de la importancia simbólica a la oportunidad real", en González, Guadalupe y Olga Pellicer (coord.) *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México D.F.: ITAM-Siglo XXI., pp. 358-375.

Gónzalez, Guadalupe y Olga Pellicer (eds.) (2011), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México D.F.: Siglo XXI.

Grabendorff, Wolf (2012) "¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente?", en *Nueva Sociedad*, No. 239, Mayo-Junio 2012.

Gratius, Susanne (2011) "El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre viejas y nuevas potencias", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 8, 2011/1.

Haibin, Niu (2013) "BRICS in Global Governance: A Progressive and Cooperative Force?", en http://library.fes.de/pdf-files/ie2/global/10227.pdf

Halimi, Serge (2014) "As potencias redesenham o mundo", en *Le Monde Diplomatique Brasil* (Sao Paulo), junho 2014, pp. 10-11.

Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (2014) "La nueva dinámica hemisférica. Desafíos y potencialidades", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 11-33.

Hirst, Mónica (2009), *Brasil-Estados Unidos: desencontros y afinidades*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

Lechini, Gladys (2009) "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", en *Relaciones Internacionales*, no. 12, octubre 2009, pp. 55-81.

Lechini, Gladys (2010) "El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009)", en Bologna, Bruno et al. *La política exterior de Cristina Fernández*, Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 217-241.

Llenderozas, Elsa (2014) "Política exterior latinoamericana y las Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO-AECID, pp. 129-149.

Maihold, Günther (2014) "BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 100, enero-abril 2014, pp. 63-79.

Malamud, Andrés (2009) "*Leadership without Followers.: The Contested Case for Brazilian Power Status*", en Martins, E.C. de R..e M.G. Saraiva (orgs) *Brazil, Uniao Europea, América do Sul: Anos 2010-2020*, Brasilia: Fundaçao Konrad Adenauer, pp. 126-148.

Malamud, Andrés (2012) "La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil", en *Revista CIDOB d´AfairsInternationals*, No. 97-98, abril 2012, pp. 219-230.

Malamud, Andrés and IsabellaAlcañiz (2014) "Managing Security in a Zone of Peace: Brazil s Soft Approach to Regional Governance", *EUI Working Paper RICAS* 2014/50, European University Institute.

Merke, Federico (2014) "Política exterior argentina y elección institucional", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.), *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriors en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 353-381.

Moreira da Silva, Munhoz; Guilherme Ziebell de Oliveira y Pedro Vinicius Pereira Brites (2013) "A política externa brasileira para África Occidental e o panorama securitario do Atlántico Sur a partir de governo Lula", paper presentado en el 4to. EncontroNacional da AssociaçâoBrasileira de RelaçôesInternacionais (ABRI), Belo Horizonte, 23 a 26 julho.

Pellicer, Olga (2006) *New Powers in Global Change.México – a Reluctant Middle Power?*, *Dialogue on Globalization*. Briefing Papers. México: Fundación Friederich Ebert.

Peregil, Francico (2014) "China da un salvavidas a Argentina". Xi firma con Fernández una veintena de convenios para construir infraestructura", en *El País* , 20 de julio de 2014, p. 5.

Portales, Carlos (2014) "¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un period de cambios globales", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 109-137.

Riggirozzi, Pia (2012) "Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) (2012) *El regionalismo "post-liberal" en América Latna y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe no. 9*,_Buenos Aires: CRIES, pp. 129-151.

Riggirozzi, Pia and Diana Tussie (eds.) (2012) *The Rise of Posthegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dodrecht: Springer.

Rojas Aravena, Francisco (2013a) *Global Schifts and Changes in Latin America.* Friderich Ebert Stiftung, Dialogues on Globalization, November 2013.

Rojas Aravena, Francisco (2013b) "Regionalismos e integración regional", en Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México D.F.: Oxford University Press, pp. 158-171.

Ruano, Lorena (2012) "El comercio en la Cuenca del Atlántico, 2002-2012: una visión panorámica", en *Revista CIDOB d´Afers Internationals*, No. 102-103, pp. 1001-123.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia (2011) "México y América Latina: la vía multilateral", en González, Guadalupe y Olga Pellicer (coord.) *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*, México, ed. Siglo XXI, pp.61-75.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia (2014) "¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 249-286.

Sanahuja, José Antonio; María Solanas; Peter Hakim; Juan Pablo de Laiglesia; Félix Peña, Teresa Ribera; Francisco Rojas Aravena y Andrés Serbin (2013) "Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global", en Fernández de Soto. Guillermo y Pedro Pérez Herrero (coords.) *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo globa*l, Madrid: IELAT-CAF, pp. 21-92.

Sanahuja, José Antonio (2012) "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR", en Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) (2012), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe no. 9*, Buenos Aires: CRIES, pp. 19-72.

Sanahuja, José Antonio (2013b) "La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance", en *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, No. 1, pp. 155-184.

Sanahuja, José Antonio (2014a) "La Unión Europea y CELAC: Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional", en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica,* San José: FLACSO-AECID, pp. 165-194.

Sanahuja, José Antonio (2014b) "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y TulloVigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriors en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 75-107.

Sanahuja, José Antonio y Francisco Verdes-Montenegro (2014) "Seguridad y defensa en Sudamérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de MERCOSUR", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (eds.) *Anuario de la Integraión de América lTaina y el Gran Caribe 2014*, en prensa.

Santiso, Javier (2008) "La emergencia de las multilatinas", en *Revista CIEPLAN*, No. 95, agosto 2008.

Saraiva, Miriam Gomes (2010) "A diplomacia brasileira e a visao sobre a inserçao externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas", en *Mural Internacional* (Rio de Janeiro), año 1, No. 1, jan/jun 2010, pp. 45-52. Disponible: http://www.ppgri.uerj.br/public/

Saraiva, Miriam Gomes (2014a) "The rise of Brazil and its soft power strategy in South America", paper presented at the joint FLACSO-International Studies Association conference, Buenos Aires, 23-25 July.

Saraiva, Miriam Gomes (2014b) "Os límites da parceria estratégica Brasil-Uniâo Europea nos planos inter-regional y multilateral", to be published in Serbin, Andrés; Laneydi Martinez and Haroldo Ramanzini (eds.) *Anuario de la integración de América Latina y el Caribe 2014,* Buenos Aires: CRIES.

Sberro, Stéphan (2013) "América Latina y la Unión Europea: ¿una relación perfecta?",Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global,* México D.F.: Oxford University Press, pp. 195-203.

Schenoni, Luis (2014) "Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), 250, marzo-abril 2014, pp. 138-149.

Seabra, Pedro (2013) "Dinámicas de seguridad en el Atlántico i Sur: Brasil y Estados Unidos en África", en *Revista CIDOB d´Afers Internationals*, No. 102-103, pp. 199-218.

Serbin, Andrés (2009) "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y el la nueva encrucijada regional", en *Anuario CEIPAZ, año 2008-2009,* No. 2, Madrid: CEIPAZ.

Serbin, Andrés (2011), *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI – Plataforma Democrática.

Serbin, Andrés (2012a), *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*, Buenos Aires: Documento CRIES No. 15.

Serbin, Andrés (2012b) "Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal", en Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) (2012), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe no. 9,* Buenos Aires: CRIES, pp. 73-127.

Serbin, Andrés (2013) "Actores no estatales y política transnacional", en Legler, Thomas; Arturoa Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México D.F.: Oxford UniversityPress, pp. 172-182.

Serbin, Andrés (2014a) "Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes", en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO-AECID, pp. 47-78.

Serbin, Andrés (2014b) "¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geoestratégicas para América Latina y el Caribe", en prensa en Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe No. 10 2014*, Buenos Aires: CRIES.

Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2014) "Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el *soft-balancing* y la militarización?", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y TulloVigevani (eds.), *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 287-325.

Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) (2012), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe no. 9,* Buenos Aires: CRIES.

Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (eds.) (2014) *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe No. 10 2014*, Buenos Aires: CRIES.

Simonoff, Alejandro (2013) "¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011-3/2013)", en *Estudos Internacionais*, vol. 2, No1, jan-jun 2014, pp. 61-79.

Soares de Lima, María Regina (2014) "A Nova Agenda Sulamericana. Papel Regional do Brasil", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.), *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante,* Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 211-246.

Spektor, M. (2010) "Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, pp. 25-44, 2010.

Spektor, Matías (2011) "El regionalismo de Brasil" en Sorj, Bernardo y Sergio Fausto (comps.), *Brasil y América del Sur: Miradas cruzadas*, Buenos Aires: Catálogos, pp. 161-197.

Spektor, Matías (2014) "O projecto autonomista na política externa brasileira", en Montero Neto, Arístides (org), *Política Externa, Espaço e Desenvolvimiento*, Brasilia: IDEA, pp. 17-58.

Suárez Fernández-Coronado, Ignacio (2011) "La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte-Sur", en Rojas Aravena, Francisco y Tatiana Beirute Brealey (eds.), *América Latina y el Caribe: Nuevas Formas de Cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, Buenos Aires: Editorial Teseo-FLACSO-Fundación Carolina, pp. 69-83.

Stolte, Christina. «Brazil in Africa: Just another BRICS country seeking resources?», *Chatham House Briefing Paper* n.º1(noviembre de 2012), Londres.

Tokatlian, Juan Gabriel (2013) "¿Cuán poderoso es Brasil?", en *Foreign Affairs Latinoamérica,* vol. 13, No. 1, México: ITAM.

Tokatlian. Juan Gabriel (2014) “El país, entre Occidente y Oriente”, en *La Nación*, 21 de julio de 2014, p. 17.

Tovar Ruiz, Juan (2013) “La política europea de Obama y las relaciones transatlánticas”, en *Revista CIDOB d´Afers Internationals*, No. 102-103, pp. 219-242.

Turzi, Mariano (2013) “Relaciones América Latina-Estados Unidos”, en Legler, Thomas; Arturoa Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México D.F.: Oxford University Press, pp. 184-194.

Valdez, Jorge (2014) “La Comunidad de Estados de América y del Caribe en la integración latinoamericana y su relación con la Unión Europea”, en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica,* San José: FLACSO-AECID, pp. 79-97.

Van Klaveren, Alberto (2012) “América Latina en un nuevo mundo”, en *Revista CIDOB d´Afairs Internationals*, No 100, pp. 131-150.

Vigevani, T. and G. Cepaluni (2009). *Brazilian foreignpolicy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books, Rowman & Littlefield Publishing Group.

Vigevani, Tullo e Juliano A.S. Aragasuki (2014) “Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concéntricos”, en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriors en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio,* No. 39, enero-junio, año 19, pp. 163-210.

Zakaria, Fareed (2008) *The Post-American World*, New York: Norton.

# Por un futuro de paz en Colombia: incorporando las propuestas de las mujeres

*Manuela Mesa*

*Directora de CEIPAZ*

Colombia vive un momento esperanzador, pero no exento de dificultades. Por primera vez, parece que se avanza hacia la solución política al conflicto en la mesa de negociaciones de La Habana, después de décadas de negociaciones fallidas y de intentos por parte del gobierno de derrotar militarmente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las partes intervinientes han mostrado una firme voluntad de alcanzar un acuerdo aunque el lema que ha dominado las conversaciones ha sido: "Nada está acordado hasta que todo esté acordado".

El conflicto armado con casi cincuenta años de duración va más allá del surgimiento de las actuales guerrillas en los años sesenta (Fisas 2014:63) y tiene sus raíces en un conjunto de factores relacionados con el acceso a la tierra, la desigualdad, la debilidad del Estado y la violencia política y el narcotráfico, entre otros elementos (Valencia 2013:185-188). Este conflicto se ha caracterizado por la sistemática violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) por parte de todos los actores armados (guerrilla, fuerzas públicas y grupos paramilitares) y un terrible impacto sobre la población civil con más de 5,1 millones de personas

desplazadas internas (de una población total de 48,3 millones) registradas desde 1997 hasta el 1 de diciembre de 2013 según datos del ACNUR, de los cuales una parte importante son población afrocolombiana y comunidades indígenas. Se estima que Colombia tiene el segundo número más elevado de población desplazada después de Siria.

El conflicto ha tenido un particular impacto sobre las mujeres, que han sufrido diversas formas de violencia, incluida la violencia sexual, el desplazamiento forzoso, la pérdida de sus tierras y la exclusión social; también se ha cebado con otros grupos como las personas indígenas y los afrodescendientes, los defensores/as de derechos humanos y los/ sindicalistas. Colombia es uno de los países con los índices más altos de heridos por minas terrestres y de sindicalistas asesinados. Además, se estima que alrededor de 11.000 niños y niñas han sido reclutados por los actores armados según un informe de Oxfam (2010).

*Este conflicto se ha caracterizado por la sistemática violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario por parte de todos los actores armados*

El Informe *Basta Ya* del Centro de Memoria Histórica, señalaba que entre 1958 y 2012, el conflicto causó la muerte de 40.787 combatientes y 177.307 civiles. El número de desaparecidos entre 1981 y 2010 fue de 25.000, el de secuestrados 27.023 y el de asesinatos 150.000. De estos últimos, el 38,4% fue responsabilidad de los paramilitares, el 16,8% de la guerrilla y el 10,1% de la Fuerza Pública. Se estima que la tasa de impunidad en los secuestros es en torno al 92% según el informe presentada por Cifras y Conceptos (2013).

El inicio de las conversaciones, primero en Oslo y después en La Habana desde el acuerdo de octubre de 2013, no ha significado una reducción de la violencia, dado que no ha habido un cese de hostilidades. Esto explica que entre noviembre de 2012 y junio de 2014 fueron desplazadas por lo menos 248.276 personas según cifras oficiales de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en Colombia (OCHA). Esto supone que cada mes fueron obligadas a desplazarse cerca de 15.400 personas. El Secretario General del Consejo Noruego para los Refugiados, Jan Egeland, ha pedido al gobierno y a la guerrilla que lleguen a un acuerdo que permita reducir la intensidad de la confrontación y su impacto sobre los civiles.

Todos estos datos muestran un grado de sufrimiento enorme para una población, que no ha conocido desde décadas, otra situación que no sea la guerra y la violencia. Una mayoría de colombianos/as anhela la paz y así lo han manifestado en las elecciones de junio de 2014, dando su poyo al presidente Santos por su compromiso por lograr la paz, tal y como lo expresó durante la campaña electoral. En este nuevo mandato, el presidente colombiano tiene el reto de firmar la paz y dar paso a una nueva etapa en Colombia.

En este artículo se aborda la situación de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC y se analizan las propuestas que están haciendo las organizaciones de mujeres colombianas, en un contexto internacional favorable a la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de construcción de la paz. Se examina en particular, la Cumbre de Mujeres y Paz celebrada en octubre de 2013 y la Comisión de la Verdad de las Mujeres realizada por la Ruta Pacífica. Y se presentan algunas conclusiones, que pueden contribuir a fortalecer la inclusión de la perspectiva de género en los Acuerdos que se firmen.

## Las negociaciones de paz

La agenda de las negociaciones de La Habana entre el Gobierno y las FARC arrancó el 8 de octubre de 2012 en Oslo y el 19 de noviembre de ese mismo año se trasladaron a La Habana. Han estado acompañadas por Noruega, Cuba, Venezuela y Chile.[1]

Las negociaciones parten de un acuerdo para discutir cinco temas sustantivos o reformas políticas, además de una discusión sobre cómo aplicar lo acordado. Estos temas son: 1. Política de desarrollo agrario integral. 2. Participación política. 3. Fin del conflicto. 4. Drogas ilícitas. 5. Víctimas y verdad. 6. Mecanismos de refrendación de los acuerdos.

| Los seis puntos de la agenda de las negociaciones |
|---|
| 1. Política de desarrollo agrario integral, como una pieza clave en la integración de las regiones y en su desarrollo social y económico equitativo del país. Esto implica regular el acceso y uso de la tierra para su explotación agrícola o su conservación como zona protegida. Incluye programas de desarrollo orientados a la creación de infraestructuras, programas de erradicación de la pobreza, y promoción de la educación, salud, acceso a la vivienda. Sobre este punto se ha alcanzado un acuerdo por las partes. |
| 2. Participación política, que incluye derechos y garantías para la incorporación de los actores armados a la vida política; mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa sobre diversos temas. Y medidas efectivas para promover la participación en el nivel local, regional y nacional de la sociedad civil y en particular de los sectores más vulnerables. Se ha alcanzado un acuerdo en este punto. |

[1] Se puede hacer un seguimiento de las negociaciones, véase los anuarios sobre procesos de paz publicados por la Escuela de Cultura de Paz, Fisas (2014).

| |
|---|
| 3. Fin del conflicto, entendido como un proceso integral que implica el cese el fuego definitivo y el inicio de un proceso de Desarme, Desmovilización, Reintegración y Reinserción. Está pendiente. |
| 4. Solución al problema de las drogas ilícitas a partir de planes de desarrollo integral diseñados con las comunidades, y programas de recuperación y sustitución de los cultivos ilícitos. Programas de salud asociados al consumo de drogas. Se ha llegado a un acuerdo. |
| 5. Resarcimiento de las víctimas, teniendo en cuenta los principios de verdad, justicia y reparación. |
| 6. Implementación, verificación y refrendación, que se inicia con la firma del Acuerdo Final y el establecimiento de unos mecanismos de implementación y verificación. Se definirá un cronograma y presupuesto y se establecerá un mecanismo de refrendación de los acuerdos.<br><br>Las conversaciones se rigen bajo el principio: "Nada está acordado hasta que todo esté acordado". Está pendiente. |

*Una de las peculiaridades de estas negociaciones es que se están llevando a cabo sin el cese al fuego*

Las conversaciones de paz deben ser entendidas como un proceso (Fisas, 2014); se inicia con una fase exploratoria en el que se adoptan las medidas de confianza, que permitan establecer una agenda para negociar; sigue con las conversaciones que están orientadas a lograr un acuerdo en los puntos de negociación establecidos, hasta que se llegue a un acuerdo final que será firmado por las partes. En todo este proceso intervienen un gran número de actores que tratan de influir en la los temas que se están abordando. Una de las peculiaridades de estas negociaciones es que se están llevando a cabo en medio del combate; es decir, no habido un cese al fuego. Al iniciarse las negociaciones, la FARC reclamaron un alto el fuego bilateral pero esto fue rechazado por el gobierno colombiano. Esto ha hecho que durante las conversaciones en La Habana se hayan seguido produciendo combates con muertos y capturas. En algunos momentos, esto ha colocado el proceso al borde de la ruptura. Este fue el caso, a finales de noviembre de 2014, cuando las FARC capturaron al general Rubén Alzate lo que provocó una suspensión parcial de las negociaciones durante un mes, que finalmente fueron reanudadas en diciembre de 2014. Precisamente para evitar estas situaciones, ambas partes habían pactado previamente que la mesa de negociación fuera autónoma; es decir, que el proceso quedara bloqueado por común acuerdo entre las partes de cualquier acontecimiento relacionado con el enfrentamiento armado: "nada de lo que ocurra en el exterior, incluidos los eventos de la guerra, afecta a las discusiones".

El proceso iniciado hace dos años sigue adelante y los acuerdos alcanzados hasta el momento suponen ya un avance importante en cuestiones tan relevantes como la reforma agraria y el acceso y uso de la tierra, la formalización de la propiedad, la creación de un banco de tierras para los campesinos y la protección de zonas de reserva. También se ha llegado a un acuerdo en el punto de participación política, que permitiría la participación de las FARC en la vida política y en la cuestión de las drogas ilícitas (Fisas 2014: 63-72). A finales de noviembre de 2014 se estaba abordando el punto relacionado con las víctimas, que es uno de los más complejos.

Para abordar el tema de las víctimas y favorecer la participación, se han creado mesas de trabajo regionales y diversos foros de discusión ciudadana en todo el país, liderados por las Comisiones de Paz del Congreso. En estas iniciativas se han recogido los testimonios de las victimas para llevarlas a la mesa de diálogo en La Habana. Estos foros han culminado con la participación directa de las víctimas, que han viajado a La Habana para ofrecer sus testimonios y plantear sus demandas. Además, estas actividades no sólo se han llevado a cabo en Colombia, sino también en diversas ciudades europeas, con exiliados e inmigrantes colombianos.

La apropiación social y política del proceso es esencial para lograr una paz duradera. Como plantea Kaldor (2005): "La paz estable no sólo se consigue sólo con acuerdos entre el Estado y los actores armados sino que es preciso desarrollar, promover y contar con una sociedad civil participativa que forme parte de los procesos de paz, directa e indirectamente de las negociaciones y sea luego el actor principal en la compleja reconciliación y reconstrucción posconflicto".

## El contexto internacional

La comunidad internacional también ha mostrado un fuerte apoyo al proceso de paz en Colombia. La implicación de los cuatro países garantes —Noruega, Venezuela, Chile y Cuba— esta siendo esencial, y uno de los recientes ejemplos en este sentido ha sido su implicación para salvar el bloqueo que se produjo tras la captura del general Alzate, a finales de noviembre de 2014. Otros gobiernos y organismos regionales han mostrado explícitamente su apoyo al proceso, como es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América (ALBA). Así lo ha manifestado, el nuevo secretario de Unasur, Ernesto Samper, que ha señalado que el objetivo es lograr una región en paz y ha subrayado su apoyo total a Colombia para superar el conflicto. De igual manera se ha manifestado el ALBA, en la resolución final acordada en junio de 2014 por los cancilleres y representantes de los países que la integran.

En la XXIV Cumbre Iberoamericana[2] celebrada en Veracruz (México) en diciembre de 2014 hubo un comunicado especial sobre los diálogos de paz a propuesta de Argentina en el que expresa: "su mas decidido apoyo al proceso de paz en Colombia y felicitan los acuerdos alcanzados en la mesa de conversaciones de La Habana". Estimaron además, que esos acuerdos "representan transformaciones para Colombia y que son una base para la paz en el continente" (..) "Nada podrá ser mas importante que la terminación definitiva del más largo conflicto del continente americano. Por esta razón, "instan a las partes a llegar un acuerdo final lo más pronto posible y así poder dedicar todos los esfuerzos a la tarea principal: la construcción de la paz" concluyeron los mandatarios y finalmente, piden a la guerrilla del ELN no dejar pasar esta oportunidad única y sumarse a este proceso para la terminación del conflicto.

A principios de noviembre de 2014, el presidente Santos estuvo en Europa para recabar apoyos y ha recibido el respaldo de la Unión Europea. Colombia quiere que la Unión Europea impulse un fondo fiduciario con aportaciones de Estados miembros, extracomunitarios e incluso entidades privadas, con el fin de contribuir a financiar las inversiones precisas para implementar los acuerdos de paz, que la Comisión de Paz del Senado colombiano calcula en 35.000 millones de euros. La Unión Europea ha mostrado sus apoyo en algunas áreas, como la sustitución del cultivos ilícitos por lícitos, la preservación de los bosques tropicales y las fuentes de agua, entre otros. El presidente del parlamento europeo, Martin Shulz, insistió que el gobierno colombiano puede contar con el respaldo del Parlamento Europeo en sus esfuerzos por llegar a un acuerdo de paz en Colombia (Infolatam, 2014).

*La comunidad internacional también ha mostrado un fuerte apoyo al proceso de paz en Colombia*

Los actores internacionales tendrán un papel fundamental que jugar una vez alcanzados los acuerdos y deberían ofrecer garantías de implementación de alto nivel, así como apoyo político a las reformas y un compromiso de financiamiento a largo plazo. (ICG 2014b). Una de las propuestas es establecer una misión de verificación y monitoreo internacional que arbitre el cumplimiento del los acuerdos de paz; facilite la gestión y verificación de la desmovilización de los combatientes, así como que ofrezca asistencia técnica en los programas de reintegración; supervise la creación de una comisión de la verdad, y de tribunales de justicia transicional; que ayude al retorno de personas desplazadas; que realice acompañamiento a las organizaciones de víctimas, personas desplazadas, mujeres, defensores de derechos sobre la tierra, etc; y brinde formación y apoyo a las fuerzas de seguridad en la transición posconflicto. También podría servir de foro de coordinación de donantes internacionales. (Isacson, 2014: 19).

[2] Ver: http://www.segib.org/sites/default/files/4.%20Once%20COMUNICADOS%20ESPECIALES.pdf

## La agenda internacional y la participación de las mujeres en la construcción de la paz

La participación de las mujeres en la construcción de la paz es una de las cuestiones que se ha incorporado a la agenda internacional. En el caso de Colombia ha sido objeto de debate, al constatar la ausencia de una agenda de género en las negociaciones de La Habana, así como la falta de mujeres en la mesa de negociación. Desde que en el año 2000 se aprobó la resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ha habido múltiples iniciativas que señalan la importancia de reconocer a las mujeres como actores de paz. La resolución 1325 plantea el vínculo existente entre la conflictividad armada, la construcción de la paz y la dimensión de género y se centra en dos cuestiones. Por una parte, reconoce el impacto específico de género sobre mujeres y niñas de los conflictos armados. Por otra, alude al papel que estas pueden jugar como actores de paz (Magallón 2004, 2008, 2012; Villellas, 2010a; Mesa, 2010). Posteriormente esta resolución se ha completado con otras, como la resolución 1889 (2009), la resolución 1820 sobre violencia sexual, la resolución 1888 sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y la resolución 2122 que se centra en la rendición de cuentas y en la importancia de la participación de las mujeres en todas las fases de la prevención de conflictos, la resolución y la rehabilitación. Sin embargo, ha sido la resolución 1325 la que ha adquirido una mayor relevancia dado que se complementa con los Planes de Acción por país y esto obliga a establecer medidas concretas que favorezca su implementación.

Aunque la resolución 1325 ha sido objeto de críticas por algunos sectores[3], lo cierto es que ha favorecido la creación de una red internacional de mujeres que hacen incidencia para incluir las cuestiones de género en los procesos de construcción de la paz. Sería el caso de redes de organizaciones como la Women International League for Peace and Freedom (WILPF) con su programa *Peace Women*, la Global Network of Women Peacebuilder (GNWP) y otras redes de ONG de desarrollo. Además, anualmente el Secretario General de Naciones Unidas está obligado a presentar un informe ante el Consejo de Seguridad para dar cuenta de los avances que se han realizado por los diferentes gobiernos en incrementar la participación de las mujeres en la construcción de la paz. Y a finales de octubre, en torno al aniversario de la adopción de la resolución, se reúnen en Nueva York un número importante de organizaciones de mujeres que tratan de llevar su voz al ámbito de Naciones Unidas.

[3] La resolución 1325 ha sido cuestionada por algunas organizaciones que consideran que esta resolución promueve una mayor participación de las mujeres en los ejércitos o en las operaciones de paz y que por lo tanto es contraria a los principios pacifistas de algunas organizaciones que orientan su trabajo a la reducción de los ejércitos y/o al desarme. Se plantea que la propia estructura de los ejércitos, sus principios de jerarquía, obediencia, etc impide una participación igualitaria de las mujeres y estas por el contrario son objeto de abusos, discriminación etc y tienen poca capacidad para generar cambios relevantes.

Las organizaciones de mujeres colombianas siempre han tenido una importante presencia en estos espacios internacionales, aunque Colombia no cuenta hasta el momento con un Plan de Acción para la aplicación de esta resolución. Sin embargo, han utilizado esta resolución como una herramienta para reclamar una mayor participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. Existe una alianza de organizaciones conocida como "El Grupo de Trabajo de la Resolución 1325"[4] que hacen incidencia para que el gobierno colombiano aplique de manera efectiva la resolución 1325 y las resoluciones complementarias. Elaboran un informe anual sobre Colombia, que forma parte de un informe más amplio coordinado por red GNWP, que todos los años es presentado en Nueva York, con motivo del aniversario de la adopción de la resolución 1325.

En el informe de 2014 se reconoce el desarrollo positivo en la inclusión de las cuestiones de género en el marco de la agenda de negociación de La Habana y se resalta la incorporación de las mujeres en la mesa de negociación, decisión que fue adoptada después de la Cumbre de Mujeres y Paz (2013) y como consecuencia de la fuerte demanda que las organizaciones de mujeres hicieron llegar a los negociadores. Posteriormente el gobierno colombiano creó también la subcomisión de género. El informe también señala la necesidad de prestar mayor atención a la aplicación de políticas públicas de equidad y víctimas en el ámbito regional; y la importancia de garantizar de manera efectiva la Ley de Cuotas, para lograr la plena participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y para la reconstrucción posbélica. Dado que Colombia no cuenta con un Plan de Acción se plantea que se inicie la elaboración del mismo. En lo que se refiere a la aplicación de los mecanismos de justicia transicional, el informe plantea la necesidad de tener en cuenta las recomendaciones realizadas por la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y se subraya la importancia de dar cumplimiento a las recomendaciones de la Representante Especial de Naciones Unidas, para superar la impunidad y el acceso a la justicia para las mujeres. En este sentido, señala el informe que los programas del Ministerio de Defensa en el desarrollo de la llamada "tolerancia cero" y el protocolo de atención a víctimas de violencia sexual, son algunas de las acciones sobre las cuales se esperan resultados en la disminución de la violencia contra las mujeres y en la reducción de la impunidad. En resumen, se requiere que se tomen medidas efectivas, para lograr avances cualitativos en la garantía de derechos para las mujeres.

*Se requiere que se tomen medidas efectivas, para lograr avances cualitativos en la garantía de derechos para las mujeres*

[4] Esta coalición esta integrada por la Red Nacional de Mujeres (RNM); Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE); Alianza Iniciativa Colombiana de Mujeres por la Paz (IMP); Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL); Dejusticia; Liga de Mujeres Desplazadas; Observatorio de Género, Democracia y Derechos Humanos (OGDDH); Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA); Aflolider, Red de Mujeres Indígenas Piemsikupanayaf

La inclusión de las cuestiones de género en la agenda internacional ha sido muy relevante para las organizaciones de mujeres colombianas que trabajan en la construcción de la paz, porque las ha permitido ampliar su voz y plantear sus necesidades y prioridades, no sólo en Colombia sino también en el plano internacional. Esta situación les ha fortalecido como organizaciones y les ha ayudado a reclamar no solo un mayor reconocimiento como actores de paz, sino también el establecimiento de mecanismos de protección contra las diversas formas de violencias de la que son objeto.

En relación con el reconocimiento de las mujeres como actores de paz es significativo que la conversaciones de paz en La Habana se iniciaran sin contar con la presencia de mujeres. Como en otros procesos de negociación, las mujeres colombianas no fueron tenidas en cuenta y no fueron incluidas en las conversaciones. Esta situación forma parte de un patrón común de comportamiento de los gobiernos, en el que con frecuencia la retórica está por delante de las acciones y los compromisos. Como explica el informe *Alerta 2013* realizado por la Escuela Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz y la inclusión de la perspectiva de género, de las 14 negociaciones de paz que tuvieron lugar durante 2011 en las que participó Naciones Unidas, sólo en cuatro delegaciones participantes en las conversaciones hubo presencia de mujeres; y en 12 de ellas hubo presencia de mujeres en los equipos de apoyo a la mediación. Por otra parte, de los nueve acuerdos de paz que se firmaron durante 2011, sólo dos de ellos hacían mención a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad (Yemen y Somalia).

Las mujeres sólo han conseguido tener una cierta participación en las mesas de negociación después de reclamarlo insistentemente y de movilizarse en torno a ello, como muestran los casos de Liberia, Burundi, Somalia, Sri Lanka o Nepal, entre otros (Magallón 2006: 143-154). Sin embargo, esto está cambiando poco a poco y cada vez más va aumentando el número de mujeres que participan en los procesos de paz o bien las cuestiones de género pasan a formar parte de la agenda. Aunque esta participación es todavía muy insuficiente, estas experiencias muestran distintas formas de actuar y de abordar la violencia y se pueden extraer muchas enseñanzas para aplicar al contexto colombiano. Un ejemplo significativo es el caso de Filipinas y el proceso de paz llevado a cabo en Mindanao, en el que las mujeres elaboraron un programa de paz *A better Bangsamoro for all* para que sea ratificado en el Congreso a finales de 2014 (ver cuadro)

*Las contribuciones de las mujeres a la ley fundamental de Bangsamoro*

El actual proceso de paz en Mindanao (Filipinas) después de cuatro décadas de conflicto armado y 15 años de negociaciones llegó a un acuerdo marco de paz en 2012, seguido de una Acuerdo de Paz entre el Gobierno y el Frente Moro Islámico de Liberación (MILF). Las partes negociadoras abrieron varios espacios para la participación en la toma de decisiones más allá de la mesa de negociación formal. Las mujeres jugaron un papel clave en las conversaciones formales e informales llevando a cabo múltiples iniciativas de paz, incluso dirigieron uno de los paneles. En marzo de 2014 se celebró una Cumbre de Mujeres que contó con la presencia de 300 asistentes musulmanas, indígenas y cristianas en Mindanao (Filipinas). La cumbre aprobó un programa *A Better Bangsamoro for all*' que es el resultado de 72 consultas realizadas a 2.750 mujeres en los territorios centrales de la futura entidad Bangsaoro. Nunca antes se había realizado una consulta tan amplia en la zona. Este programa deberá ser ratificado por el Congreso a finales de 2014.

(Conciliation Resources, 2014)

*Para las organizaciones de mujeres colombianas también ha sido esencial conocer el papel que han jugado las organizaciones de mujeres en otros procesos de paz*

Para las organizaciones de mujeres colombianas también ha sido esencial conocer el papel que han jugado las organizaciones de mujeres en otros procesos de paz. Una experiencia interesante fue la impulsada por la organización británica Conciliation Resources entre mujeres de Filipinas y Colombia, que intercambiaron sus propuestas e ideas sobre sus acciones para lograr la paz en medio del conflicto. Uno de los resultados de esta iniciativa en Colombia, fue la creación del Colectivo Pensamiento y Acción Mujeres y Paz conformado por mujeres de varios sectores de la sociedad colombiana, ejército, sector público, organizaciones religiosas, ex combatientes, organizaciones de la sociedad civil y comerciantes. Este grupo ha lanzado el "Pacto ético por un país en paz" que convoca a la sociedad, a los políticos y a la comunidad internacional a apoyar la "transformación pacífica" de Colombia a partir de 15 acciones concretas.

Existe una comunidad internacional que es consciente de la necesidad de la participación de las mujeres en las conversaciones de paz y en la búsqueda de soluciones negociadas a los conflictos armados. Esto se ha ido logrando lentamente, gracias a la conjunción de muchos esfuerzos distintos. Por una parte, ONU-mujeres, que ha contribuido significativamente a promover una mayor presencia y participación de las mujeres en los procesos de paz, desde la mesa de negociaciones hasta los procesos de reconciliación y rehabilitación posbélica. Ha reclamado una mayor implicación diplomática y política para que las propuestas de las mujeres sean tenidas en cuenta y ha difundido, divulgado y denunciado la situación de las muje-

res en diversos contextos en conflicto. Ha realizado también el seguimiento del grado de aplicación de la resolución 1325 y de otras complementarias, y su implicación en algunos contextos ha sido esencial para que las voces de las mujeres fueran escuchadas. Por otra parte, la entrega en 2011 del Premio Nobel de la Paz a la presidenta de Liberia, Ellen Johnson Sirleaf, y a las activistas de la Primavera Árabe Leymah Gbowee y la yemení Tawaruk Karman ha sido también un espaldarazo en este sentido. Pero sobre todo ha sido esencial la persistencia de las organizaciones de mujeres en reclamar un espacio y una mayor participación en los procesos de paz. En palabras de Sarah Taylor (Cumbre Mujeres y Paz 2014: 31) "la verdadera fuerza de las mujeres está en las redes que conectan a las mujeres y permiten ampliar sus voces de lo local a lo internacional". Por esto, es preciso definir puntos comunes y consensos, y la implementación exige hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de los acuerdos y recursos para su puesta en marcha. Las organizaciones de mujeres colombianas cuentan con importantes vínculos internacionales y esto se convierte en un factor de fuerza para dinamizar el proceso y preservarlo de sus amenazas.

## Iniciativas de las organizaciones de mujeres colombianas en la construcción de la paz

El proceso de paz y transición en Colombia es una oportunidad para abordar las causas estructurales de la desigualdad y la discriminación, que han estado en las raíces del conflicto y armado, y será también una oportunidad para reconocer el papel que han jugado las mujeres en la construcción de la paz. Además, como afirma Anu Pillay: "El conflicto puede transformarse en una oportunidad para que las mujeres rompan con estereotipos y patrones sociales opresivos (…). Si las mujeres aprovechan esta oportunidad, se pueden lograr cambios. El desafío es proteger las semillas de cambio sembradas durante la agitación y usarlas luego para impulsar reformas en el periodo de transición y reconstrucción".

"Las mujeres no parimos hijos para la guerra" es uno de los lemas que se repiten con insistencia en los foros de paz que se organizan en las distintas regiones y provincias de Colombia. A lo largo de todo el país han surgido múltiples organizaciones de mujeres, que desde hace años han desarrollado una labor muy valiosa para construir la paz, tratando de mitigar los efectos de la violencia sobre sus cuerpos y sus vidas, así como las consecuencias que tiene sobre ellas, el asesinato de sus hijos, padres o maridos. También a lo largo de los años las mujeres han construido redes de apoyo y solidaridad, que serán esenciales en la construcción de una paz sostenible y duradera.

Las mujeres no son pacíficas por naturaleza y es preciso huir de visiones esencialistas que refuercen esta idea. En distintos contextos bélicos las mujeres han participado en las Fuerzas Armadas o en guerrillas (Magallón 2006, Mendia 2010, Naraghi 2014). Por ejemplo, las mujeres de Nepal que se alistaron al movimiento maoísta para luchar por los principios de igualdad y justicia social; ellas tomaron esta opción después de haber sido testigos del asesinato de sus padres, maridos o hermanos; o tras haber sufrido directamente la violencia o la coerción. También se estima que en El Salvador, la guerrilla del FMLN, contó entre sus filas entre un 20% a un 30% de mujeres (Mendia, 2010).

Pero en cualquier caso, las mujeres son una minoría en los grupos armados. Y a lo largo de la historia, una parte importante de las acciones colectivas de las organizaciones de mujeres se han fundamentando en acciones no violentas, utilizando la resistencia civil y otras tácticas para conseguir sus objetivos (Magallón, 2006). Las mujeres han estado en la vanguardia de las iniciativas de la sociedad civil para construir la paz. En distintos contextos han reclamado sin cesar el fin de la violencia, han jugado un papel clave en lucha por los derechos humanos y la justicia social, ejerciendo como mediadoras entre las facciones beligerantes y prestando apoyo social y humanitario.

*Las mujeres han estado en la vanguardia de las iniciativas de la sociedad civil para construir la paz*

Colombia cuenta con una larga trayectoria en los procesos de construcción de la paz. Tiene los conocimientos, las capacidades y los instrumentos para hacer posible que el proceso de paz permita el fin de la violencia y dar paso a una paz estable y duradera. El movimiento por la paz ha desarrollado múltiples metodologías a los procesos de diálogo y a pesar de las dificultades ha llevado a lo largo de los años numerosas acciones humanitarias, marchas por la paz y movilizaciones enmarcadas en una dinámica de resistencia. Es un movimiento plural con diversos enfoques y perspectivas que ponen el acento en los derechos humanos, el género, el medio ambiente o los grupos étnicos. Es un país que cuenta con tres décadas de experiencia en materia de reintegración de grupos armados ilegales y dispone de mayores recursos económicos y humanos que la mayoría de los países que están saliendo de un conflicto (ICG 2014b).

Dentro de esta sociedad civil organizada y con experiencia suficiente para poder contribuir a una paz sostenible, las organizaciones de mujeres son uno de los actores, mas movilizadores y propositivos. Son uno de los *drivers* o de los motores para alcanzar la paz, si adoptamos la terminología del Global Peace Index[5]. Llevan años trabajando por crear condiciones para construir la paz, generando análisis e ideas que contribuyan a lograr consensos intersectoriales; participando en mesas

[5] Ver Global Peace Index en: http://www.visionofhumanity.org/#/page/contact

regionales y locales para generar espacios de diálogo; tratando de dar visibilidad a las víctimas, mostrando los costos de la guerra y movilizándose masivamente para humanizar el conflicto y exigir la paz.

Estas dos iniciativas que se presentan recogen las propuestas y las voces de las mujeres. La primera es la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz que permitió la confluencia de las organizaciones de mujeres de todo el país para formular propuestas a las negociaciones de paz en La Habana y para la rehabilitación posbélica. La segunda es la Comisión de la Verdad de las Mujeres que recoge los testimonios de mujeres víctimas del conflicto armado y que sienta un precedente importante en la inclusión de la perspectiva de género, en la futura Comisión de la Verdad que se lleve a cabo en el futuro.

*La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz*

Esta Cumbre se celebró en Bogotá del 23 al 25 de octubre 2013 en Bogotá y fue una iniciativa de nueve organizaciones de mujeres[6] con el acompañamiento técnico del Sistema de Naciones Unidas en Colombia bajo el liderazgo de ONU-Mujeres, y el apoyo de la cooperación de Suecia, Noruega, Suiza y España.

La Cumbre tenía como objetivo promover la participación activa de la sociedad colombiana en general y de las mujeres en particular en el punto seis de la Agenda de La Habana referido al proceso de refrendación, implementación y verificación de los Acuerdos de la mesa de negociaciones, una vez que estos sean firmados. Se trataba de crear un espacio para la discusión y para la formulación de propuestas entre las organizaciones de mujeres colombianas que han participado en diversas iniciativas de paz en las diferentes regiones de Colombia, incorporando otras experiencias internacionales.

La Cumbre contó con la participación de 449 mujeres representantes de diferentes sectores en el ámbito local, regional (estaban representados 32 departamentos) y estatal provenientes de organizaciones feministas, de derechos humanos, campesinas, indígenas y afrodescendientes, estudiantiles, de iglesias, organizaciones educativas, sindicales, de medios de comunicación, mesas departamentales, municipalidades y consejos consultivos. También participaron expertos nacionales e internacionales en género y prevención de conflictos así como medios de comunicación, redes sociales y representantes de la cooperación internacional y del ámbito diplomático.

6 Casa de la Mujeres, Ruta Pacífica, Red Nacional de Mujeres, Mujeres por la paz, Colectivo de Pensamiento y Acción Mujeres, Paz y Seguridad, Grupo de Seguimiento de la Resolución 1325, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP), Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígeneas de Colombia (ANMUCIC).

La Cumbre recogió los aportes que las mujeres habían hecho en los Foros Nacionales, así como en las mesas regionales convocadas por las Comisión de Paz del Congreso, en relación con los cinco puntos de la agenda de la mesa de conversaciones (tierra, participación, drogas ilícitas y víctimas y refrendación). Se analizó la situación de las conversaciones de paz y los avances alcanzados hasta ese momento y se presentó una síntesis de las propuestas de las mujeres realizadas en los Foros de consulta ciudadana que se habían realizado durante el año previo. También se hicieron análisis y reflexiones en torno a lecciones aprendidas en otros contextos sobre refrendación, verificación e implementación de los acuerdos de paz y del papel de las mujeres en dichos procesos y en el marco de la justicia transicional. Se desarrollaron paneles de discusión entre mujeres de organizaciones locales con experiencias de construcción de paz y reconciliación desde las diferentes regiones y mujeres excombatientes, y también se presentaron experiencias internacionales.

Durante la cumbre se organizaron doce mesas de trabajo, buscando la mayor diversidad posible entre las asistentes, que elaboraron unas propuestas definitivas, que ponían fin al trabajo realizado en las mesas regionales. Estas fueron entregadas al finalizar la cumbre, a representantes del Congreso de Colombia (Comisiones de Género y Paz) y ante el Parlamento Andino y Naciones Unidas.

*Mostró la capacidad de las organizaciones de mujeres de pactar a pesar de las diferencias y dar respuesta a los retos políticos, sociales y económicos*

Tanto las FARC como el Gobierno enviaron su saludo a la Cumbre, comprometiéndose a implicar a las mujeres en las discusiones que se estaban realizando en La Habana. Posteriormente a la Cumbre, el Gobierno colombiano nombró  dos mujeres para formar parte del equipo negociador en las conversaciones de paz de La Habana: Nigeria Rentería, Alta Comisionada para la Equidad de Género y María Paulina Riveros, directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. De esta forma el gobierno colombiano se hacía eco de las propuestas realizadas en la cumbre.

Los resultados de la Cumbre fueron muy positivos porque permitieron que confluyeran diversas iniciativas sobre paz impulsadas por las organizaciones de mujeres en un espacio común, y que posteriormente estas fueran elevadas a la mesa de conversaciones. Permitió mostrar la capacidad de las organizaciones de mujeres de pactar a pesar de las diferencias existentes en medio del conflicto y dar respuesta a los retos políticos, sociales y económicos que se plantean con las conversaciones en La Habana. La cumbre también supuso un respaldo al proceso de paz y a la exigencia de no levantarse de la mesa hasta que no se llegue a un acuerdo; así como, la presencia y participación de las mujeres en la mesa de negociaciones y en todas las etapas del proceso. Por último, resaltó la importancia de incluir en la agenda de conversaciones las necesidades e intereses de las mujeres especialmente en lo que se refiere a la violencia que han sufrido y al impacto que esta ha tenido sobre sus vidas y sus cuerpos.

*Las propuestas*

Las propuestas de la Cumbre se enmarcan en un modelo de Estado incluyente y democrático capaz de responder a la necesidades de toda la población, incluida las mujeres y sus necesidades específicas. Tal y como resaltaron las organizaciones convocantes: "Radicalizar la democracia, superar el déficit de ciudadanía de las mujeres y dar cumplimiento a la resolución 1325 son algunas de las exigencias que hicimos en la cumbre".

Las propuestas planteadas se sustentaron en varias premisas. En primer lugar, el reconocimiento de que son las mujeres las que mantienen unidas a la comunidad en tiempos de guerra y garantizan la sostenibilidad de los acuerdos en tiempos de paz, y en consecuencia deberían estar representadas en todas las fases del proceso, incluyendo la mesa de conversaciones; la sostenibilidad del proceso debe apoyarse en la discusión en torno a la igualdad y la justicia, incorporando la voz de las mujeres y rechazando la naturalización de la violencia, la impunidad y la militarización (intervención de Betty Bigombe[7]). En segundo lugar, resaltar que en Colombia existen las capacidades y los conocimientos suficientes para impulsar un proceso de construcción de la paz que ponga fin al conflicto armado, dado que hay una sociedad civil organizada y muy articulada, que lleva mucho tiempo elaborando propuestas de paz y movilizándose en una dinámica de resistencia que busca alternativas no violentas al conflicto. Es un movimiento plural, con diversos enfoques y perspectivas, que pone el acento en los derechos humanos, el género, el medio ambiente y los grupos indígenas y afrodescendientes, tradicionalmente excluidos. En este marco las organizaciones de mujeres han sido protagonistas en crear espacios de concertación y en elaborar propuestas que serán esenciales para construir la paz en el periodo posconflicto (intervención de Manuela Mesa[8]). En tercer lugar, el reconocimiento de que las negociaciones no va a poner fin al conflicto pero si serán el punto de partida para construir la paz (intervención de Sarah Taylor[9]). En cuarto lugar, destacar la importancia de la presencia de las mujeres en todas las fases del proceso de paz, con el fin garantizar su participación en la fase posconflicto en todas las instancias de representación política y social (intervención de Elisabeth Porter[10]). "Las mujeres no queremos ser pactadas sino pactantes" fue uno de los lemas más repetidos durante la cumbre.

Se presentaron más de cien propuestas en relación con el punto seis de la agenda referidos a la implementación, verificación y refrendación. Entre todas ellas en este artículo vamos a recoger las más relevantes (Documento de síntesis, 2013).[11]

---

7 Betty Bigombe, ex negociadora de paz en Uganda y actualmente ministra de recursos hídricos.

8 Manuela Mesa, directora de CEIPAZ y vicepresidenta de WILPF-España.

9 Sarah Taylor, Coordinadora del Grupo de Trabajo de ONG sobre Mujer, Paz y Seguridad en Naciones Unidas.

10 Elizabeth Porter , Profesora en la South University en Australia.

11 Ver el documento de síntesis de las propuestas, disponible en: Disponible en: http://www.aecid.org.co/?idcategoria=2607

Las propuestas para la implementación abordaron los puntos de la agenda referidos al desarrollo agrario integral y se orientaron a la puesta en marcha de una reforma agraria que incorpore una redistribución del territorio con inclusión de garantías de tenencia de la tierra para las mujeres y los grupos tradicionalmente excluidos como indígenas y afrodescendientes.

En relación con la participación política se propuso el establecimiento de mecanismos orientados a fortalecer la democracia, así como la participación de las mujeres, tratando de alcanzar la paridad; aumentar la presencia de las mujeres en los consejos de paz en el plano municipal, departamental y nacional; la creación de un Ministerio de la Mujer; y crear una instancia nacional integrada por las diferentes representantes de las organizaciones de mujeres, que haga un seguimiento y verificación del cumplimiento de los acuerdos en el ámbito local, regional y nacional y con capacidad de tener influencia sobre las decisiones que se adoptan. En lo que ser refiere a las zonas indígenas, las mujeres plantean que para la implementación de los acuerdos en sus territorios, las comunidades sean consultadas.

*Promover programas de educación para la paz, que permitan realizar una reflexión colectiva sobre los imaginarios que refuerzan la guerra y la violencia*

Las propuestas relacionadas con el fin del conflicto y la desmovilización pusieron el énfasis en la importancia de la desmilitarización de los territorios, a partir de la reducción de los gastos militares, del número de efectivos de la policía y militares; favorecer la objeción de conciencia y desmontar las estructuras del paramilitarismo; la reincorporación de los/las excombatientes a la vida civil, y en el caso de las mujeres combatientes, tener en cuenta sus necesidades particulares a partir de políticas públicas. Promover programas de educación para la paz, que permitan realizar una reflexión colectiva sobre los imaginarios que refuerzan la guerra y la violencia. En este sentido, sería deseable que se produjeran avances en las conversaciones con el ELN, que se coordinase con el proceso de La Habana para encontrar soluciones coherentes ante los temas cruciales relacionados con la integración de los combatientes o la justicia transicional y lograr así unos acuerdos que se pongan en práctica al mismo tiempo.

Uno de los temas más relevantes y en el que hubo mayor acuerdo es el que se refiere a las víctimas y la importancia de evitar la impunidad. Se trata de garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación. Para ello es preciso que los actores armados se comprometan a esclarecer lo sucedido, a pedir perdón público por los hechos cometidos durante el conflicto armado y a realizar un desminado de las zonas sembradas por minas antipersonales.

Con respecto a la verdad se propone la construcción de la verdad histórica integral desde la perspectiva de género, determinando los res-

ponsables de la violencia por parte de todos los actores armados, incluida la fuerza pública y las FARC; y se propone que se reconozca públicamente la gravedad de los diferentes delitos cometidos contra las mujeres, y hacerlo explícito a partir de actos públicos de solicitud de perdón por parte de los actores armados.

También se plantea la creación de una Comisión de la Verdad en la que exista una representación paritaria y que incluya un apartado específico para documentar la violencia sexual sufridas por las mujeres. Y se propone el desarrollo de iniciativas que permitan la construcción de la memoria histórica, como los observatorios de violencia, así como otros mecanismos que deberán ser supervisados por observadores nacionales e internacionales.

Con respecto a la justicia se plantea garantizar el derecho a la justicia frente a la violencia sexual, que ha sido uno de los principales delitos en Colombia y que sea considerado como crimen de lesa humanidad. Asimismo, crear mecanismos idóneos para que las víctimas puedan acceder a la justicia, para lo cual deberá contarse con funcionarios capacitados y con mecanismos eficientes y eficaces para garantizar los derechos de las mujeres víctimas de la violencia.

Con respecto a la reparación individual y colectiva, será preciso generar políticas de atención y reparación integral con calidad para las víctimas, con enfoque diferencial, de género, etnia y de derechos referidos a la condición sexual. Para esto se sugiere la creación de una entidad especial, con enfoque psicosocial, para la atención de las mujeres denunciantes; y programas económicos y sociales orientados a la generación de ingresos (proyectos productivos); pensión para mujeres víctimas, viudas y jefas de hogar; vivienda digna y gratuita y políticas de empleo con prioridad para las mujeres víctimas y jefas de hogar. La reparación de las mujeres debe tener un enfoque transformador en lo social y en lo económico, para que las mujeres que han sido históricamente discriminadas tengan una oportunidad para el ejercicio de sus derechos. Y esto requiere un debate amplio para acometer reformas institucionales que protejan a las mujeres y que las de opciones de participar de manera activa.

En lo que se refiere a la verificación, se propuso la conformación de comisiones que cuenten con la participación paritaria de mujeres y la creación de comités de mujeres en el plano local, regional y nacional, así como la vinculación con redes internacionales de mujeres, que puedan asesorar sobre otras experiencias de verificación. También sería muy importante la participación de Naciones Unidas, de la Corte Interamericana y de organismos regionales como Unasur y el ALBA.

Un requisito indispensable en el proceso de verificación es garantizar la protección de la población civil, a partir de la presencia de observadores y del acompañamiento internacional. Una de las propuestas ha sido la creación de un programa integral de protección para las mujeres defensoras de los derechos humanos, como medida positiva a favor de la igualdad para las mujeres, tal y como establecen los estándares internacionales consagrados por la CEDAW.

Los departamentos deberían rendir cuentas sobre la implementación de los acuerdos y esto se combinaría con la creación de un comité de mediadores que puedan adoptar acciones en caso de incumplimiento. Una de las propuestas es que fueran los consejos de paz los que se ocupasen de la verificación.

Y por último, se destacó la importancia de la difusión masiva del Acuerdo y la responsabilidad social de los medios de comunicación en la construcción de una cultura de paz. Esto implica la difusión de experiencias de paz, que recojan la participación de las mujeres, la transformación del lenguaje bélico por narrativas de paz, la inclusión de un lenguaje incluyente y la desnaturalización de la violencia como forma de abordar los conflictos.

*El proceso de paz en Colombia puede convertirse en una referencia para la resolución de otros conflictos internacionales y uno de los elementos distintivos puede ser la incorporación de las mujeres al proceso*

En el mes de septiembre de 2014 se acordó la creación de una subcomisión de género con el mandato de integrar la perspectiva de género en los acuerdos alcanzados. La subcomisión está integrada por cinco representantes de cada una de las partes y cuenta con el asesoramiento de personas expertas nacionales e internacionales. La comisión velará por "garantizar la inclusión, la equidad social y nos acerca a un acuerdo que represente los intereses de hombres y mujeres" explicó Nigeria Rentería, alta consejera para la equidad de la mujer en Colombia, que forma parte de esta comisión, junto con Maria Luisa Méndez, Elena Ambrosi, Maria Paola Rivero y Humberto De la Calle. Por su parte, Victoria Sandino, en representación de las FARC manifestó "que las mujeres experimentan y sufren los impactos del conflicto" y son múltiples las que han sido víctimas directas o indirectas de la confrontación", junto a Gina Castro, Alexandra Nariño, Camila Cienfuegos y Diana Grajales, que forman parte de la comisión (Escuela Cultura de Paz, 2014: 5-6).

El proceso de paz en Colombia puede convertirse en una referencia para la resolución de otros conflictos en otros lugares del mundo, y uno de los elementos distintivos puede ser la incorporación de las mujeres al proceso.

*La Comisión de la Verdad de las mujeres*[12]

Las comisiones de la verdad permiten esclarecer los hechos, establecer responsabilidades y medidas para compensar a las víctimas y garantizar la no repetición de los hechos. Pero la legitimidad de una comisión de la verdad no proviene sólo del instrumento legal, sino que tiene que ver también con un proceso social en el que se incorporen las "verdades" y se reconozca que no hay una verdad única. Como explica Hernando Valencia, conviene distinguir entre la verdad pública y la memoria histórica. La verdad pública es "la realidad real o material de los hechos tal como puede ser establecida por la justicia judicial y la memoria histórica es el testimonio de la víctimas, la recuperación moral de un pasado luctuoso o criminal" (…) "La memoria es a la vez la fuente y el órgano de la ética, en ella se funda nuestra identidad individual y colectiva, y de ella dependen nuestra valoración del pasado, nuestra vivencia del presente y nuestra preparación del futuro (Valencia 2013: 190).

Para las FARC y el Gobierno colombiano el tema de la memoria es crucial y forma parte de la agenda de negociaciones porque todos quieren que su relato sea reconocido. Pero tal y como ha señalado González Sánchez, Director General del Centro Nacional de Memoria Histórica, lo que resulta más interesante en el caso de Colombia es que el proceso social en torno a la recuperación de la experiencia de memoria ha sido previo al institucional, (ICIP 2014: 101). Así lo muestran iniciativas tan importantes como la Comisión de la Verdad de las Mujeres realizada por la Ruta Pacífica que probablemente marcará la futura Comisión de la Verdad.

Las distintas formas de violencia que sufren las mujeres en el ámbito privado y público durante la guerra y después de ella, es un continuum de violencias, que pasa de los hogares, sus parejas, el trabajo a los escenarios de conflicto y se sustenta en la discriminación e impunidad. Es un fenómeno invisibilizado o una violencia normalizada. La Comisión muestra las distintas violencias que los diferentes actores armados han ejercido sobre las mujeres, y como estas violaciones de los derechos humanos se han normalizado y consentido por parte de las autoridades públicas que las debería haber protegido. "De ahí que sea indispensable que el Estado proporcione reparaciones por los graves daños que los actores armados ocasionaron en sus cuerpos y en sus vidas. La Comisión es una apuesta política para pensar y aportar a la reconstrucción del tejido social, y por ende, a la reconciliación nacional" (Marina et al 2013: 114).

[12] La elaboración de esta Comisión ha contado con el apoyo del Instituto Catalán Internacional de la Paz (ICIP) de la investigadora Elena Grau y de Carlos Beristaín. Este informe de la Comisión fue presentado en Barcelona en diciembre de 2013 y se organizó un seminario de análisis sobre el mismo coordinado por Elena Grau.

*La Comisión de la Verdad de las Mujeres* ha sido un proceso de visibilización y reconocimiento social de las mujeres como actores políticos y sujetos de derechos para exigir verdad, justicia, reparación y la no repetición de las violencias contra el cuerpo y vida de ellas. Es una forma de romper el silencio sobre las violencias que sufren las mujeres y las consecuencias sobre sus vidas. Esta comisión recoge la visión de numerosas mujeres de diferentes regiones del país, que han afrontado durante años el conflicto armado. Como dice el propio informe: "Es la narración del dolor y también la formulación de la esperanza de otro futuro".[13]

La singularidad de esta Comisión está en que ha sido promovida por un movimiento social feminista y no violento, la Ruta Pacífica de las Mujeres, que tiene experiencia en la organización de movilizaciones y en el acompañamiento de las víctimas. Esto les ha permitido generar la confianza suficiente para obtener el testimonio de las mujeres que han sido víctimas de violaciones de derechos humanos y el proyecto ha descansado sobre una red de relaciones de confianza entre mujeres (Magallón, 2006).

*Es la narración del dolor y también la formulación de la esperanza de otro futuro*

La Comisión recoge testimonios de unas 1.000 mujeres y nueve casos colectivos que sufrieron violencia. Se concentró en 11 departamentos: Antioquía, Bolivar, Cauca, Chocó, Putumayo, Risaralda, Santander; Norte de Santander, Valle, Nariño y Bogotá. Adicionalmente se recogieron testimonios de otros departamentos y municipios del país. La investigación fue realizada por mujeres vinculadas a la Ruta Pacífica que recibieron formación para realizar las entrevistas, transcribirlas y codificarlas. Es una comisión que tiene los estándares de otras comisiones de la memoria y verdad, pero además introduce una metodología de recogida de la información muy novedosa, que aporta nuevas posibilidades.

La Comisión trata de hacer un "mapa de la experiencia femenina", que convierte la experiencia individual de dolor en una memoria compartida. Y esto supone que además de la información sobre los hechos –la verdad fáctica– se incorpora una verdad subjetiva que hace posible el encuentro entre las mujeres que han sufrido la violencia, la conexión entre las subjetividades, que modifica la percepción y la comprensión de los hechos ocurridos y que tiene un efecto sanador sobre ellas (Gallego et al: 23). Por esto, la memoria va más allá de la mera reconstrucción del recuerdo, se trata de una reelaboración de lo sucedido, que ayuda a ubicarse en el presente y proyectarse hacia el futuro. Tiene valor como proceso mismo porque facilita el entendimiento del dolor del otro y porque establece las bases para que se garantice que esto no puede volver a pasar.

[13] Ver Conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de las Mujeres.

El informe tiene dos partes. En la primera parte se incluye un análisis de la experiencia de las víctimas a partir de unos marcos conceptuales que incorporan un enfoque feminista. Esto hace que se tome la experiencia de las mujeres como fuente de conocimiento y que se coloque en el centro del proceso la narrativa como un hecho relacional, dado que toda narración involucra tanto al que habla como al que escucha. El hecho de que las mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos hayan narrado su historia para darla a conocer públicamente ha favorecido su empoderamiento, porque el mismo hecho contar su propia experiencia, las ha ayudado para transformarse de víctimas a sobrevivientes. Por lo tanto, se puede considerar la narración como un acto político que permite cambiar las condiciones que hicieron posible el abuso (Gallego et al 2013: 29). Como se dice en el documento de síntesis: "Las consecuencias de la violencia en las mujeres no son daños colaterales de un conflicto armado". Son impactos que necesitan escucharse y exigen el reconocimiento; son memorias fragmentadas que pasan por el cuerpo y vida de las mujeres; son parte de la historia colectiva, de una verdad social que quiere ser compartida" (Gallego *et al* 2013: 11).

En la segunda parte se recoge los relatos de las mujeres sobre los hechos de violencia relacionados con las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, desplazamiento, tortura, etc y se analiza también nueve casos de violencia colectiva.

Los distintos testimonios recogidos muestran como las mujeres no se presentan desde una posición de victimas, sino que emergen sus capacidades para afrontar una guerra que no eligieron. La visibilización de los hechos ocurridos favorece el empoderamiento de las mujeres y contribuye a la transformación social. Como explica muy bien el texto:

> "Pero las mujeres no sólo han sufrido las violaciones de derechos humanos o sus consecuencias. También han resistido. Y esa resistencia se basa en reconocerse con las otras como iguales, en la solidaridad, el apoyo mutuo y la organización. En el silencio y la autoprotección. En la búsqueda de apoyo para sus familias, y especialmente sus hijos e hijas que son su máxima preocupación y también una fuente de sentidos para seguir con sus vidas. Las formas de afrontamiento suponen también maneras de poner en cuestión sus roles establecidos socialmente. Tomar protagonismo público y organizarse como mujeres; reivindicar su papel en la defensa de la vida y los cambios en las relaciones de subordinación que la cultura patriarcal ha mantenido. La denuncia y la reivindicación de sus derechos supone no sólo el aprendizaje de las leyes y sus derechos, sino sobre todo el ejercicio de la persistencia y una reconceptualización de sí mismas como sujetos de derecho y no como objeto de ayuda o de consuelo" ( Gallego et al: 13).

El informe explica como las mujeres tienen conciencia de la "irreparabilidad de los sufrimientos vividos". Ellas conciben la reparación "como un conjunto de medidas que cambien su situación y le ofrezcan oportunidades para reconstruir sus vidas. Esto implica que sus necesidades dejen de ser percibidas como una ayuda, en lugar de cómo una manera de ejercer sus derechos. Entre ellos, el derecho a vivir sin miedo y reclaman un rol más activo del Estado en la prevención de la violencia.

En resumen, como explica Carla Afonso y Carlos Martin Beristain (2013: 23), esta Comisión:

- Visibiliza las experiencias de las mujeres víctimas, destacando su palabra, otorgándole legitimidad y credibilidad, dándole un sentido desde el feminismo a los hechos que vivieron.
- Explicita los efectos de las violencias del conflicto armado en la vida y el cuerpo de las mujeres.
- Se constituyen en espacio social y político para que las mujeres tramiten sus dolores y miedos y busquen salidas individuales y colectivas a su situación.
- Moviliza para denunciar y hacer visible el silencio que recae sobre las mujeres víctimas.
- Recoge propuestas de las mujeres que han sufrido la violencia, para que los gobiernos y actores sociales enfrenten las consecuencias de la guerra.

*El derecho a vivir sin miedo y a un rol más activo del Estado en la prevención de la violencia*

Esta *Comisión de la Verdad de las Mujeres* aspira a que esta memoria sea parte de los acuerdos sociales y políticos relativos a la prevención de la violencia y a una política de reparaciones que el Estado debe garantizar. El Estado debe asumir la responsabilidad frente a las víctimas, no como un favor, sino como una obligación y una forma de reconocer los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Y en este sentido, también supone una sanción moral a los perpetradores que han causado tanto dolor y destrucción y una exigencia de compromiso en la prevención.

Por último, esta Comisión también supone un avance importante en la incorporación de la perspectiva de género a las Comisiones de la Verdad, tal y como se ha indicado anteriormente. Según la Escola de Cultura de Paz de las 12 Comisiones de la Verdad establecidas entre 2004 y 2012, sólo tres de ellas incluían en sus mandato delitos de violencia sexual y género. Sin embargo, se ha ido avanzando poco a poco en la incorporación de la experiencia de las mujeres en las Comisiones de la Verdad. Por ejemplo en el caso de la Comisión de la Verdad de Sudáfrica, se presentó un informe *Gender and the Truth and Reconciliation Commission: a submission to the Truth and Reconciliation Commission* para la incorporación de la perspectiva de género en el informe final. En el caso del proyecto REHMI de

Guatemala (1998) se recogieron en diversos capítulos la experiencia de las mujeres e incorporaron el concepto de género. También la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Perú se sistematizaron los patrones de violencia contra las mujeres (Mendía, 2012). Con esta Comisión de la Verdad de la Mujeres se da un paso importante en la inclusión de las violaciones de derechos humanos relativas a las mujeres o la violencia contra ellas. Y por lo tanto será una referencia en una futura Comisión de la Verdad.

## Conclusiones

El proceso de paz en Colombia es muy frágil y el posconflicto no será fácil, dado que habrá que garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la mesa de negociaciones. Habrá que desmovilizar a miles de combatientes, atender a las víctimas y llevar el Estado a los territorios en los que históricamente ha estado ausente y donde el riesgo del estallido de la violencia es más alto. Sin embargo, el principal obstáculo está en esa parte de la sociedad colombiana que se niega a negociar y cuyo malestar capitaliza el expresidente Alvaro Uribe, que ha hecho todo lo posible por impedir el proceso.

Construir la paz exige tiempo para acometer una transición que permita hacer cambios profundos en todos los ámbitos; sin embargo Colombia cuenta con una institucionalidad fuerte que le permite asumir los acuerdos que se adopten en las conversaciones de paz.

Una de las peculiaridades del proceso es que se está llevando a cabo sin el cese al fuego. Esto puede entrañar ciertos riesgos, pero también muestra una apuesta decidida por el proceso. Se han creado diversas subcomisiones para ir avanzando, como la subcomisión histórica, integrada por dos relatores elegidos por las FARC y el Gobierno. Una comisión de género que se ocupa de introducir la perspectiva de género en los puntos acordados y se han organizado múltiples foros y encuentros que permiten una mayor implicación de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones locales y regionales en el proceso. Las actuales conversaciones de paz en Colombia pueden devenir en un proceso de paz que ponga fin a la guerra y se convierta en un modelo de referencia para construir la paz en otros contextos.

Aunque se llegue a un buen Acuerdo de Paz, es importante tener en cuenta que las demandas mutan con el tiempo y con el cambio de contexto. Por ello será muy necesario gestionar las expectativas de paz y las tensiones respecto al tiempo necesario para alcanzar resultados. Sería un error pensar que con la firma de los acuerdos termina la violencia y la necesidad de negociar y dialogar. Lederach (2014) nos

recuerda que la mayoría de los acuerdos no se implementan completamente (no más del 60%) y muchos requirieren de re-negociación.

Colombia es un laboratorio de paz y de guerra y existen centenares de buenas prácticas de construcción de la paz, que dan la capacidad para conciliar estrategias y visiones diferentes. Tiene un gran capital social y cultural y las organizaciones de mujeres son uno de los activos más importantes en el proceso de construcción de la paz. Las mujeres muestran una actitud activa en defensa de la vida y en el manejo del dolor y el sufrimiento que les ha provocado la violencia. La actitud de resistencia ante la destrucción y su fuerza para rehacerse y empezar de nuevo las ha convertido en líderes en sus comunidades, en el desarrollo de formas colectivas de afrontamiento del dolor desde la solidaridad. Estas formas de resiliencia y su persistencia y constancia en la búsqueda de la paz, las convierten en actores clave para el proceso de rehabilitación posbélica. Ellas han puesto un gran esfuerzo en promover cambios en el largo plazo y en buscar opciones alternativas que permitan construir la paz. Por ejemplo, las mujeres tienen una dimensión diferente de la justicia punible, porque antes que exigir que los victimarios vayan a la cárcel, piden ante todo la verdad y la reparación. Proponen transformar las reparaciones económicas, basadas en un enfoque paternalista por procesos productivos y de crecimiento personal que les permitan vivir con dignidad

En Colombia existen las condiciones para lograr una mayor participación de las mujeres el proceso de paz; será necesario el apoyo político e institucional y el acompañamiento internacional y este deberá mantenerse en el medio plazo para facilitar que se consolide el proceso y que se avance realmente hacia una paz duradera. Se necesita una respuesta más rápida y audaz para lograr una paz sostenible y esto debe hacerse con las mujeres.

## Referencias bibliográficas


Alfonso, Carla y Martin Beristain, Carlos (2010), *Memoria para la vida. Una comisión de la verdad desde las mujeres para Colombia*. Bilbao: Hegoa y Ruta Pacífica de las mujeres. Disponible en:
http://publicaciones.hegoa.ehu.es/assets/pdfs/290/Memoria_para_la_vida.pdf?1368178335

Cifras y conceptos (2013), *La verdad secuestrada*: Bogota: Centro de Memoria Histórica.

Conciliation Resources (2014), El Pacto ético por un país en paz. Disponible en: http://www.c-r.org/es/resources/el-pacto-ético-por-un-pa%C3%ADs-en-paz

Escuela Cultura de Paz (2014), *Género y paz nº3*, octubre. Barcelona: ECP.

Escuela de Cultura de Pa (2014), *Alerta 2014*. Barcelona: Icaria

Fisas, Vicenc (2014), *Anuario de procesos de paz 2014*. Barcelona: Icaria. Disponible en: http://escolapau.uab.es/img/programas/procesos/14anuarie.pdf

Fisas, Vicenc (2010), "El proceso de paz en Colombia" en *Quaderns de Construcción de Pau 17.* Barcelona: Escuela de Cultura de Paz.

Gallego, Marina et al (2013), *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia*. Resumen. Colombia: Ruta Pacífica de las Mujeres.

GWPN (2013), *Women Count –Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2013*. Nueva York: GWPN

ICIP (2014), *Escenarios posconflicto en Colombia. Agenda, oportunidades y hoja de ruta. Relatoría del Seminario. Mayo 2014*. Document 12. Barcelona: ICIP. Disponible en: http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/documents_i_informes/2014/Relatoria_escenarios_posconflicto_Colombia_2014.pdf

ICG (2013), "Transitional Justice and Colombia's Peace Talks" en *Latin America Report 49.* Bruselas: ICG.

ICG (2014a), "Left in the Cold?. The ELN and Colombia's Peace Talks". *Latin America Report nº 51*. Febrero. International Crisis Group.

ICG (2014b), "The Day after Tomorrow: Colombia's FARC and the End of the Conflict", *Latin America Report nº 53*. 11 December.

Infolatam 2014, "Santos recibe el respaldo de UE a proceso pa y oferta de ayuda en postconflicto. Diponible en: http://www.infolatam.com/2014/11/04/santos-recibe-respaldo-de-ue-proceso-paz-y-oferta-de-ayuda-en-postconflicto/

Isacson, Adam (2014), *Poner fin a 50 años de conflicto: Los desafíos pendientes y el papel de Estados Unidos en Colombia*. Washington: WOLA.

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

Lopez Castañeda, Diana y Mysttinen, Henry (2014), *Re-Examining identities and power. Gender in peacebuilding in Colombia*. Londres: International Alert.

Magallón, Carmen (1998), "La perspectiva de género en los estudios sociales de la ciencia" en *Pioneras españolas en las ciencias*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Magallón, Carmen (2004), "Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 87, 97-104.

Magallón, Carmen (2006), *Mujeres en pie de paz.* Madrid: Siglo XXI.

Magallón, Carmen (2008) "Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325". En: VVAA, *Verdades aún más incómodas. Anuario CEIPAZ 2008-2009*, Barcelona, Madrid, Fundación Cultura de Paz-Icaria, 63-78.

Magallón, Carmen (2010) "Luces y sombras de una herramienta de igualdad en las relaciones internacionales: la resolución 1325 del Consejo de Seguridad", en Mª Elena Díez Jorge y Margarita Sánchez Romero (eds.) *Género y paz*, Barcelona, Icaria, 333-350.

Magallón, Carmen (2012), "Pensamientos, prácticas e iniciativas de mujeres para construir la paz. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad", en José Antonio Sanahuja (coord.) *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo*, Madrid, Editorial Complutense, 127-149.

Mendia, Irantzu (2009), "Aportes sobre el activismo de las mujeres por la Paz". *Cuaderno de trabajo 48.* Bilbao: Hegoa.

Mendia, Irantzu (2009), "Género y rehabilitación posbélica: El caso de Bosnia-Herzegovina". *Cuadernos de Hegoa 50*. Bilbao: Hegoa.

Mendia, Irantzu (2012), Justicia transicional: Dilemas y crítica feminista. *Cuadernos de Hegoa 59*. Bilbao: Hegoa.

Mesa de conversaciones en La Habana. Consultar: https://www.mesadeconversaciones.com.co

Mesa, Manuela (2010), "Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario" en *Anuario de CEIPAZ 2010-2011*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Muñoz Pallares, Margarita y Ramirez Cardona, Claudia (2014), *Cumbre Nacional de Mujeres y Paz. Sistematizacion*. Bogota: ONU-Mujeres. Disponible en: http://mesadegenerocolombia.org/site/images/stories/sistematizacioncumbrenacional.pdf

Naraghi, Sanam (2014), Building a lasting peace: where are the women?. Disponible en: http://theelders.org/article/building-lasting-peace-where-are-women

Oxfam-Intermón (2010), *Las relaciones bilaterales entre España y Colombia. ¿Dónde quedan los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario*. Informe nº 26. Septiembre.

Quintero, *Alexandra (2013), Derechos en femenino. ¿Hacia un camino a la igualdad?. VI Informe de Derechos Humanos de la Mujeres 2010-2012*. Colombia: Corporación Sisma Mujer.

Tielemans, Sanne ( 2014) Where are the Women? Building Peace beyond the Negotiating Table. Disponible en: http://buildingpeaceforum.com/2014/10/where-are-the-women-building-peace-beyond-the-negotiating-table/

Tobon, Gloria y Liévano, Vanessa (2014), *Informe de Monitoreo de la Aplicación de la Resolución 1325. Colombia*: Red Nacional de Mujeres y GNWP.

Valencia, Hernando (2013), "La cuadratura del círculo: una evaluación temprana del proceso de paz en Colombia" en Mesa, M. (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*. Anuario CEIPAZ 2013-2014. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Villellas, Maria (2010a), *El papel de las mujeres en la construcción de la paz: propuestas para avanzar en la aplicación de la resolución 1325*. Documento Marco. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Villelas, María (2010b), "La violencia sexual como arma de guerra" *Quaderns de Construcció de Pau 15*. Barcelona: Escuela de Cultura de Paz.

# Relación de autores y autoras

***Isaías Barreñada.*** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es doctor en Ciencias Políticas. Ha trabajado en cooperación internacional y en el departamento internacional de Comisiones Obreras. Ha sido responsable de los programas educativos y publicaciones en la Casa Árabe, Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán. Investiga y escribe sobre reforma política y democratización en los Países Árabes, sociedad civil y movimientos sociales, el conflicto palestino-israelí, el Sahara Occidental y política exterior española. Participa en varios think tanks y redes internacionales. Es coautor y ha coordinado libros como *La Alianza de civilizaciones: seguridad internacional y democracia cosmopolita* (Editorial Complutense, 2006); con otros, *Conflictos en el ámbito internacional: aportaciones para una cultura de paz* (CIDEAL, 2008); *Redes sociales en Marruecos. La emergencia de la sociedad marroquí.* (Icaria, 2004); y con Ignacio Álvarez-Ossorio, *España y la cuestión palestina* (Los Libros de la Catarata, 2003).

***Federico Mayor Zaragoza*** ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-82), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, en 2008 fue nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte. Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Sus obras ensayísticas más recientes son: *La fuerza de la palabra* (2005), *Un diálogo ibérico: en el marco europeo y mundial* (2006), *Alzaré mi voz,* (2007), *Voz de vida. Voz debida* (2007), *La gestión del agua más allá de los países* (2008), *Tiempo de acción* (2008), *En pie de paz* (2008) *y Donde no habite el miedo* (2011).

***Rosa Meneses.*** Redactora de la sección de Internacional de EL MUNDO, especializada en Oriente Próximo y el Magreb. Desde su estallido en 2011 cubre las Revoluciones Árabes, informando sobre el terreno desde Túnez, Libia y Siria. Es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York y miembro de la Dart Society, una red internacional de periodistas que promueve una cobertura ética de las informaciones sobre trauma, conflictos e injusticias sociales.

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. Dirige el espacio educativo en internet TICAMBIA: www.ticambia.org. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, entre las últimas destacan: "The role of NGO and civil society in Peace and Reconciliation Proceses" en *Mapping Conflict Management: from prevention to reconciliation* (2007); "La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes"(2008). "Naciones Unidas, la prevención de conflictos y la construcción de la paz: de las palabras a la acción"(2008). *1325 mujeres tejiendo la paz* (2010), "Medir la paz y el desarrollo: nuevas miradas" (2011), Anuario CEIPAZ 2010-2011; "Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario" (2010), *Las mujeres cuentan (2011).* Coordinación del Anuario sobre paz y conflictos desde 2004 en el CIP y desde el 2007 en CEIPAZ.

***Javier Morales Hernández.*** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea y Coordinador del Área de Rusia y Eurasia en la Fundación Alternativas. Coeditor del blog Eurasianet.es sobre Europa Oriental y el espacio postsoviético. Doctor en Relaciones Internacionales y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Paz, Seguridad y Defensa por la UNED. Ha sido Profesor en la Saint Louis University (campus de Madrid); Senior Associate Member en el Russian and Eurasian Studies Centre de St. Antony's College, Universidad de Oxford; Investigador Postdoctoral en la Universidad Carlos III de Madrid; e Investigador en Formación en la Universidad Complutense de Madrid. Además, ha realizado estancias de investigación en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (MGIMO), el Carnegie Moscow Center y el Centre for Russian and East European Studies (CREES) de la Universidad de Birmingham. Ha coordinado el libro *Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin* (2012). Colabora habitualmente con medios de comunicación como Agenda Pública de eldiario.es.

***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 y columnista del periódico digital *La República.*

***Xulio Rios.*** Director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org) Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología, sus obras más recientes son: *88 preguntas sobre China*, La Catarata, 2010; China de la A a la Z, Editorial Popular, Madrid, 2008; Mercado y control político en China, La Catarata, Madrid 2007, *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997, *Hong Kong, camino de volta*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; A China por dentro, Xerais, Vigo, 1998. Es asesor de Casa Asia (www.casaasia.es) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros y revistas especializadas. Entres sus publicaciones más recientes está: *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, Icaria, 2012.

***Francisco Rodríguez Ortiz*** es en la actualidad profesor de "*Relaciones Económicas Internacionales*" y de "*Historia Económica Mundial*" en la Universidad de Deusto. Ha sido Coordinador de la Especialidad Económica del Instituto de Estudios Europeos entre 1991 y 2009. Es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Paris X Nanterre y Doctor Europeo en Economía por la Universidad de Nancy 2. Es autor de numerosas publicaciones destacando, entre las más recientes, los dos últimos libros publicados en 2010 y 2012 en la Editorial Los Libros de la Catarata: "*Crisis de un*

*capitalismo patrimonial parasitario*" y "*Las máscaras de la crisis: Europa a la deriva*". Asimismo cabe destacar el último artículo publicado en el número 37 de la Revista de Economía Mundial (octubre 2014): "*Alemania: un "modelo" de ajuste no extrapolable a Europa*". Es asimismo vocal de la Junta Directiva de la Sociedad de Economía Mundial. francisco.rodriguez@deusto.es

***Jose Antonio Sanahuja.*** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Ha sido profesor en diversas universidades, y ha trabajado como investigador y consultor con instituciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). Ha publicado un amplio número de libros y estudios, entre los que destacan: *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (2012); *La construcción de una región: UNASUR y la integración de América del Sur* (2010); *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro* (2010); *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria (*2006); *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española (*2002); *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, (2001); *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio (*2001); *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos (*1999).

***Laurence Thieux*** es investigadora especializada en sociedad civil en los países árabes y musulmanes. Colabora con varios centros de investigación como el Grupo de Estudios sobre las Sociedades árabes y musulmanes (GRESAM) de la Universidad Castilla la Mancha y el Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM) en el marco del cual leyó su tesis doctoral "La guerra civil argelina y su impacto sobre la política exterior de Francia y Estados Unidos (1991-1999)" en el 2002. Es también investigadora asociada y consultora del think tank Research on Security and Transnational Governance. Del 2003 hasta el 2011 ha sido investigadora en el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria en el marco del cual ha dirigido y coordinado varios proyectos de investigación sobre varias temáticas como la cooperación española con los Territorios Palestinos. De 2011 a 2013 ha sido responsable de relaciones externas del

Encuentro Civil Euromed y coordinadora de sus líneas de investigación aplicada. Ha coordinado el libro *Sociedad civil y transiciones en el Norte de África*, Icaria, 2013.

***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 Responsability 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.

El anuario sobre paz y conflictos de CEIPAZ selecciona algunas de las principales tendencias en el sistema internacional y ofrece análisis críticos y propuestas para una mejor comprensión de las dinámicas que afectan a la realidad mundial. Cuenta con la contribución de prestigiosos autores del ámbito académico, periodístico y de la investigación para la paz. Más información en:

**www.ceipaz.org**