

**Paz y conflictos en el siglo XXI:
tendencias globales. Anuario 2007-2008**



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

Manuela Mesa (Coord.)

Mariano Aguirre ■ Fred Halliday ■ Dirk Kruijt ■ Jean-Paul Marthoz ■ Federico Mayor Zaragoza ■ Alberto Piris ■ Michael Renner ■ Xulio Ríos ■ José Antonio Sanahuja ■ Andrés Serbin

Manuela Mesa Peinado
(Coord.)

**Paz y conflictos en el siglo XXI:
tendencias globales**

Anuario 2007-2008

paiz

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

Fundación
Cultura de Paz 

Icaria  editorial

Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales:
Anuario 2007-2008

Mariano Aguirre, Fred Halliday, Dirk Kruijt, Jean Paul Marthoz,
Federico Mayor Zaragoza, Manuela Mesa, Alberto Piris, Michael
Renner, Xulio Rios, Jose Antonio Sanahuja, Andres Serbin.

© Mariano Aguirre, Fred Halliday, Dirk Kruijt, Jean Paul Marthoz,
Federico Mayor Zaragoza, Manuela Mesa, Alberto Piris, Michael Renner,
Xulio Rios, José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin.

De esta edición:

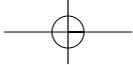
© CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3ª dcha, 28001 Madrid
Tel: 34. 91.426.15.55
Fax:34.91.431.63.87
ceipaz@fund-culturadepaz.org
www.ceipaz.org

© Icaria Editorial
Arc de Sant Cristofol, 11-23
08003 Barcelona
Tel: 34. 93.301.17.23
Fax: 34.93.295.49.16.
icaria@icariaeditorial.com
www.icariaeditorial.com

Traducción: Leandro Nagore
Edición textos: Elena Couceiro.
Diseño y maquetación: s&+ proyectos efimeros

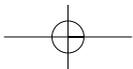
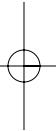
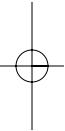
Primera edición: junio 2007
ISBN: 978-84-7426-924-6
Depósito Legal: B-32.547-2007

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



CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz, estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza la 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 herramienta de transformación social basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: www.ceipaz.org



Sumario

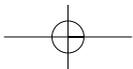
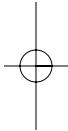
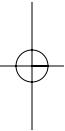
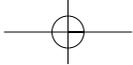
Introducción	9
--------------------	---

Tendencias internacionales

Un mundo en cambio, el diálogo necesario. <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	15
Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas <i>Manuela Mesa</i>	39
Seguridad y violencia: la responsabilidad de los Estados <i>Mariano Aguirre</i>	63
Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo <i>José Antonio Sanahuja</i>	71
El bumerán de la desinformación, la reacción a la globalización <i>Jean Paul Marthoz</i>	103
La nueva geopolítica del petróleo <i>Michael Renner</i>	121

El escenario geopolítico

Apuntes sobre la guerra asimétrica <i>Alberto Piris</i>	135
Todas las guerras son distintas: el Líbano, Israel y la maduración de la “crisis de la Gran Asia occidental” <i>Fred Halliday</i>	141
China y sus relaciones con EEUU: ¿Competencia o interdependencia? <i>Xulio Rios</i>	155
El actual ciclo político en América Latina: ¿nuevas políticas para luchar contra la pobreza? <i>Dirk Kruijt</i>	171
Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible? <i>Andrés Serbin</i>	183
Relación de autores	289



Introducción

Federico Mayor Zaragoza. Presidente de la Fundación Cultura de Paz

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



Aunque el número de conflictos armados en el mundo ha ido disminuyendo gradualmente, siguen siendo muy numerosos, con un alto sufrimiento y coste en vidas humanas y destrucción del territorio. Además, persisten las situaciones de alta tensión que podrían devenir en guerras y las situaciones posbélicas son muy complejas y plantean desafíos en el ámbito económico, político y social, difíciles de superar. La desmovilización de los actores armados, la reconciliación de la sociedad y la creación de nuevas instituciones políticas y jurídicas son procesos muy largos, llenos de dificultades, que requieren muchos recursos y que no siempre llegan a su fin con éxito.

*La solución para
poner fin
a guerras de esta
naturaleza
no puede ser sólo
militar y por
lo tanto requiere
de otras
estrategias
que se apoyen
en la población
civil*

Una de las tendencias más preocupantes que caracterizan este inicio de siglo es la aparición de las llamadas “guerras asimétricas”. ¿Se puede “ganar” una guerra en la que las partes son muy desiguales y en la que participan, en los términos convencionales, por una parte poderosos ejércitos pertenecientes a países industrializados y desarrollados y, por el otro, grupos armados irregulares con menos medios bélicos tradicionales a los que se les denomina grupos guerrilleros, insurgentes o terroristas? La respuesta tiene muchas dimensiones. Sin embargo, en las guerras todos pierden, especialmente la población civil que se ve atrapada entre los fuegos enemigos. El general en la reserva, Alberto Piris apunta algunas ideas al respecto, tomando como ejemplo las guerras de Irak y de Afganistán. La asimetría no se refiere solo a la diferencia de medios entre los grupos enfrentados, cuya gráfica expresión podría ser la Intifada palestina, que enfrenta tanques con piedras. Se refiere también a los fines últimos del conflicto que pueden limitarse a obtener la victoria sobre un territorio concreto, apropiándose de sus recursos, o bien, con obcecación e ignorancia, a inmolarse para alcanzar el paraíso. Morir matando, abominable manera de inducir el fanatismo extremo, el terrorismo suicida. La solución para poner fin a guerras de esta naturaleza no puede ser sólo militar y por lo tanto requiere de otras estrategias que se apoyen en la población civil, y en una mayor implicación de los países vecinos, así como una mejor comprensión del contexto cultural y político en el que se desarrollan.

Las raíces de algunos conflictos se remontan a varias décadas atrás, en las que se fueron fraguando las tensiones y los enfrentamientos entre los diferentes actores de la región. Este es el caso de la guerra que estalló en el Líbano en julio de 2006 y que forma parte de las guerras que empezaron en el año 1975 y 1976 y que se prolongaron hasta la década de los noventa. Sin embargo, este enfrentamiento no puede entenderse si no se inserta en el nuevo contexto regional, en el que los conflictos actuales y las zonas de tensión tienen cada vez mayor interconexión. Esta es la tesis del profesor de la London School of Economics, Fred Halliday quien en su brillante artículo, nos muestra que cada vez existe una mayor relación entre lo que sucede en Palestina, en Irak, en el Líbano o en Pakistán. La crisis de la “Gran Asia Occidental”, como la denomina el autor presenta tendencias muy preocupantes para la región, con múltiples conflictos cada vez más interconectados entre sí, muchos intereses en juego y falta de soluciones globales.

Esta crisis se enmarca dentro de la geopolítica del petróleo y la influencia que éste ha tenido en Oriente Medio, con la guerra de Irak, las tensiones con Irán y con otros países petroleros de la zona. Pero esta situación no es exclusiva de Oriente Medio sino que se extiende a otros países con reservas de carburantes. El problema está en

la creciente demanda de petróleo por parte de los países industrializados y de las nuevas potencias emergentes en el contexto internacional. Esta importantísima cuestión es explicada por el investigador del Worldwatch Institute, Michael Renner en su excelente capítulo. El autor plantea porqué la explotación comercial del petróleo ha sido fuente de conflicto en numerosas ocasiones y los ingresos del petróleo han permitido que se perpetuasen guerras que estaban inicialmente motivadas por otros factores. El control de los recursos petroleros ha sido fuente de disputas a nivel interno entre las elites en algunos países, desestabilizando la gobernación y empobreciéndolos aún más. Este es el caso de Colombia o Nigeria, entre otros. En el plano internacional, la pugna por acceder a los recursos petroleros ha adquirido una mayor intensidad, ahora que China y la India están tratando de asegurar sus suministros y de obtener contratos de exploración y producción para sus compañías.

Estos dos países están emergiendo en el sistema internacional, como Estados fuertes, con un auge industrial, comercial y militar de gran importancia y con un fuerte liderazgo regional en buena parte de Asia. Así lo explica Mariano Aguirre, director del Área de Paz, Seguridad y Derechos Humanos de FRIDE que hace un repaso de algunas de las tendencias en el sistema internacional relacionadas con la seguridad, la violencia y el papel del Estado.

Esta nueva situación crea tensiones, una de ellas son las relaciones entre China y Estados Unidos. Como señala el Director del Observatorio de la Política China de la Casa Asia-Igadi, Xulio Rios, China es productora de petróleo pero, desde 1994, debe importarlo debido a su crecimiento económico y al rápido aumento de su consumo energético. Estados Unidos percibe como una amenaza la búsqueda de China de acuerdos internacionales que le garanticen el suministro. China, a su vez, interpreta la intervención de Estados Unidos en Oriente Medio y Asia Central como una toma de posición para garantizar su acceso a las fuentes de energía que precisa para su desarrollo.

Las relaciones China-Estados Unidos son muy relevantes en el panorama internacional. China ha pasado a ser la tercera potencia comercial mundial y es uno de los principales países compradores de los bonos del Tesoro estadounidenses y, por lo tanto, uno de los mayores acreedores del gobierno de los Estados Unidos. Esto hace que las profundas diferencias existentes en lo relativo a los derechos humanos, en las relaciones con Taiwán y en las crisis con Corea del Norte e Irán sean resueltas de forma diplomática.

La cuestión del petróleo tampoco es ajena a la situación de América Latina. El ejemplo más significativo es el papel que está jugando

*La herencia
de los regímenes
dictatoriales
que asolaron
la región durante
unos años
y la debilidad
institucional
han favorecido
la expansión de
las redes ilegales*

Venezuela en el continente, lanzando iniciativas económicas y sociales bajo un fuerte discurso antiimperialista gracias a los beneficios obtenidos por la venta del crudo. La pobreza y la desigualdad social siguen constituyendo uno de los principales problemas que afronta el continente. Esto ha hecho, según indica el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 2004, que la mayoría de la población latinoamericana prefiera un gobierno de tinte autoritario que fuese capaz de hallar soluciones a la pobreza masiva. La exclusión social erosiona la legitimidad del orden civil y político. Además, como explica el profesor Dirk Kruijt de la Universidad de Utrech, se ha producido la emergencia de nuevas formas de violencia que guardan relación con la exclusión social. El incremento de la violencia social organizada en América Latina es muy alarmante y constituye un elemento desestabilizador en la región.

Manuela Mesa, directora de CEIPAZ y coordinadora de la presente publicación presenta los rasgos principales de la violencia con vínculos transnacionales y las principales respuestas que están impulsando los actores locales y la comunidad internacional. La violencia en América Latina pone en riesgo la gobernabilidad de diversos países del continente y requiere acciones globales para poner freno al crimen organizado, al tráfico de personas o al incremento de los casos de feminicidio. La herencia de los regímenes dictatoriales que asolaron la región durante unos años y la debilidad institucional han favorecido la expansión de las redes ilegales que aprovechan las ventajas que ofrece la globalización para fortalecerse e infiltrarse en el aparato del Estado. Solamente una acción concertada a nivel internacional y local permitirá poner freno a estos problemas de tan hondo calado.

Para prevenir la violencia es necesario promover un desarrollo humano y sostenible, objetivo inalcanzable si prevalecen las actuales tendencias en la ayuda internacional. Como plantea el profesor José Antonio Sanahuja, de la Universidad Complutense de Madrid, la ayuda al desarrollo ha experimentando importantes transformaciones en los últimos años. No sólo ha disminuido su cuantía, sino que se han reorientado sus objetivos hacia nuevas metas no siempre coincidentes con el desarrollo. Este capítulo examina los problemas más acuciantes en la "arquitectura de la ayuda", y hace un análisis de la iniciativas adoptadas para mejorar su eficacia. En particular, el contenido de la "Declaración de París" de 2005 y sus implicaciones para el futuro sistema de cooperación al desarrollo.

Algunas de las propuestas que se han realizado para promover el desarrollo en América Latina están relacionadas con la integración regional. Se trata de un proceso, que se enfrenta a numerosos obstáculos en los países que forman parte de asociaciones regionales como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones o el Sistema de

Integración Centroamericana (SICA). Andres Serbin, presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en América Latina refiere las diferentes propuestas de integración regional que se están planteando en el continente.

Otra de las tendencias que se exponen en este Anuario tiene que ver con el papel de los medios de comunicación y las crecientes estrategias de desinformación o información que se están produciendo. El periodista y director de la revista belga, *Enjeux Internationaux*, Jean Paul Marthoz analiza esta cuestión utilizando como ejemplo el papel de los medios de comunicación estadounidenses durante la guerra de Irak. Su artículo demuestra que en el actual contexto de la globalización, los intentos de controlar la información resultan cada vez más difíciles gracias a las nuevas tecnologías que ofrecen varias posibilidades de burlar a los grandes monopolios estatales o comerciales de la información.

El papel de los medios de comunicación en promover la paz o la guerra es esencial. Los medios de comunicación pueden favorecer un mayor acercamiento entre distintas culturas, estableciendo puentes de conexión entre los aspectos comunes que nos identifican como seres humanos. La propuesta de *Alianza de Civilizaciones*, realizada por el presidente José Luis Rodríguez Zapatero ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de septiembre de 2004 ha dado lugar a la creación, por el Secretario General de la ONU, de un grupo de expertos de alto nivel copresidido por Federico Mayor Zaragoza, que ha elaborado un informe en el que se realizan propuestas para fomentar un mayor entendimiento entre las diversas culturas. Y así lo recoge Federico Mayor en su artículo para este anuario, sobre la transición desde una cultura de imposición, fuerza y violencia a una cultura de conversación, conciliación y paz. De la palabra.

Este Anuario ha seleccionado algunas de las principales tendencias que caracterizan este nuevo siglo y que es necesario conocer y comprender para que las posibles soluciones formen parte de la agenda política y social de todas aquellas personas y organizaciones que trabajan para construir un mundo más justo e igualitario. Somos conscientes de que no están todos los temas, pero sí algunos de los más relevantes. Se ofrecen enfoques novedosos orientados a suscitar el debate y la reflexión sobre estas cuestiones con el objetivo de generar propuestas para la acción.

Hoy más que nunca se requieren respuestas creativas y alternativas para poner fin al uso de la violencia como medio para resolver conflictos, de tal modo que sea posible construir un modelo de desarrollo a escala planetaria que acabe definitivamente con la pobreza y la

exclusión social, a la que están sometidos las tres cuartas partes de la población del planeta; para acabar con la destrucción del medio ambiente que pone en peligro nuestra propia supervivencia; para superar aquellas fronteras culturales e identitarias que han resurgido con fuerza, que separan a los pueblos y culturas, que excluyen al pobre y al inmigrante, que son fuente de racismo e injusticia.

Este Anuario va dirigido a todas aquellas personas y organizaciones que piensan que la paz es posible y, sobre todo, a quienes piensen que no lo es y que es irremediable el uso de la fuerza.

Para el cambio de diagnóstico y pronóstico, es requisito apremiante seguir trabajando para superar las barreras políticas, económicas, sociales y culturales que impiden alcanzar este otro mundo posible que, como compromiso supremo, anhelamos ofrecer a las generaciones venideras.

El libro compendia el trabajo de muchas personas que a lo largo de estos años, de una manera constante y desde diferentes entornos han contribuido a promover la paz y la resolución pacífica de los conflictos, a partir de sus análisis, de sus reflexiones y de sus propuestas. Todo este legado ha sido recogido por CEIPAZ (Centro de Educación e Investigación para la Paz) que en el marco de la Fundación Cultura de Paz inicia su andadura como un Centro que retiene lo bueno del pasado, para construir sobre el presente y el futuro, con el fin de contribuir a la justicia social y la paz.

Madrid, 22 de mayo 2007

Un mundo en cambio: el diálogo necesario

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz



“Aguardábamos la palabra: y no llegó”.

José Ángel Valente

La palabra en lugar de la imposición y la fuerza

La fuerza de la palabra. De la voz de todos. La voz y no el silencio. La palabra que, al fin, prevalecerá.

Deber de palabra. De la voz exacta y rigurosa. Firme. Nunca violenta. Siempre la voz tendida hacia el futuro común.

Voz debida¹ hasta el último instante. Que nadie diga: “yo ya hablé lo suficiente”.

Voz debida a los que crecen en el desamparo y la marginación.

¹ Federico Mayor, “La voz debida a las nuevas generaciones”, Ateneo de Sevilla, 2002

Voz debida a quienes llegan a un paso de nosotros y contemplan nuestras vacilaciones y carencias.

Voz debida a la voz ausente de la mujer, excluida de tantos escenarios y foros donde hoy es más necesaria que nunca su presencia.

Voz debida, sobre todo, a los invisibles, a los anónimos, a los que mueren cada día en un genocidio silencioso, de hambre, de sed y de olvido.

Voz alta debida a quienes, situados en la cumbre, no oyen a veces, a veces no escuchan, las palabras que se elevan de los que todavía aguardan, de los que todavía esperan.

Voz debida a los que han muerto, a los que han sufrido todo tipo de inclemencias, porque nadie supo, porque nadie se atrevió a levantar la voz.

Voz debida, voz de vida.

Nunca más el silencio. Silencio de los silenciados, de los amordazados, de los que deben ocuparse de sobrevivir. El peor silencio, el de los silenciosos. El de los que sabiendo, callan. El de los que pudiendo hablar, no lo hacen. Silencio, sumisión. Silencio, el otro lado de la democracia.

Silencio. Silencio de las instituciones que deberían levantar el alto vuelo de su disenso, de su denuncia, de su propuesta.

La voz debe orientar nuestro camino. En la expresión de Martí i Pol, “la voz trazó el camino... Ahora es mañana. Que lluevan voces nuevas, en el turbio atardecer”².

Clamor popular. Voces y manos unidas. Ésta es hoy la gran urgencia: hablar, hablar todos, por fin. El mismo autor de Roda de Ter³ escribió luminosamente: “... y que se oiga la voz de todos, solemnemente clara... que todo está por hacer y todo es posible ¿quién sino todos —y cada uno a la vez— podemos crear... el espacio de viento donde toda voz resuene?”.

La voz de todos. La voz de los sin voz logrará, sin violencia, que al fin la democracia se ensanche a escala mundial. “Habríamos logrado esas cosas

² Miquel Martí i Pol, *L'àmbit de tots els àmbits*, Edicions del Mall, Barcelona, 1981.

³ *Ibidem*

*imposibles, pedidas, calladas, tantas veces,
tanto tiempo...” (Pedro Salinas)⁴.*

Los albores de un siglo y, en este caso, además, de un milenio, son tiempos propicios para la reflexión y para elaborar respuestas a los grandes desafíos. Individual y colectivamente, debemos encarar resueltamente los desafíos actuales sin pretender resolverlos con fórmulas del pasado. He llegado a la conclusión de que sólo tenemos una fuerza, pero es invencible: la de la palabra. La que transmite el poder inmenso, creador, inventor, de cada ser humano único. Si nos liberamos, por la educación, si somos, por fin, ciudadanos y no súbditos, si construimos la democracia que de verdad represente la voz del pueblo, entonces transitaremos desde una cultura de imposición, de violencia, de la ley del más fuerte, a una cultura de concordia, de diálogo, de entendimiento, de justicia, de paz.

La voz como expresión de la esperanza porque —aún delante del espectáculo más desolador— somos conscientes de la capacidad de la especie humana en su conjunto. Y de cada ser humano. Puede cometer los actos más abyectos sometido, aterrorizado, ignorante. Pero es, sobre todo, capaz de elevarse, las alas libres de adherencias, en el espacio inacabable del espíritu.

*Si sabemos elevar
la voz pacífica y
firmemente,
podemos cambiar
el curso de los
acontecimientos a
través del diálogo*

Poder ciudadano

El siglo XXI será el siglo de la gente. Durante siglos, el pueblo no ha figurado en el escenario. Ha sido admitido, a lo sumo, como espectador.

Hasta hace poco, con pocas posibilidades de información y comunicación, la gente —con llamaradas esporádicas de rebelión, pronto sofocadas, en general— vivía resignada. “Las cosas son así”... “No hay remedio”. Hoy, no. Hoy —¡ya era hora!— los progresos tecnológicos nos permiten juntar manos y voces, y hacernos oír. Y, dentro de poco, escuchar. Se acabó el sometimiento, incluido, desde luego, el uso indebido y embustero de los medios audiovisuales y de propaganda, porque, todos juntos podemos denunciar, protestar, proponer, descubrir... ¡El poder ciudadano!⁵

¿Podemos de verdad cambiar el curso de los acontecimientos? ¿Hay espacios “razonables” para la esperanza? La diversidad sin fin, hasta el límite de la unicidad, la gran riqueza. Y cada persona, dotada de la facultad distintiva de crear. Ésta es nuestra esperanza, ésta es la cualidad que evita el fatalismo, la predicción del comportamiento

⁴ Pedro Salinas, en *La voz a ti debida*, Clásicos Castalia, Madrid, 1974.

⁵ Federico Mayor, *La fuerza de la palabra*, Editorial Adhara, Madrid, 2005

humano. Hoy conocemos el lenguaje de la vida y podemos calcular con exactitud la conducta de todos los seres vivos. Con la excepción de los humanos. Y, por ello, podemos confiar en ellos.

Si sabemos elevar la voz pacíficamente y firmemente, podemos cambiar el curso de los acontecimientos a través del diálogo, del conocimiento y entendimiento recíprocos, de la conciliación. Hay que empezar sin demora, porque atardece sobre el horizonte humano oscurecido por la avaricia y la rutina. Es tiempo de acción. Es tiempo de cambio. Es tiempo de no dormir. Otro mundo es posible si no guardamos silencio, si logramos, todos juntos, un gran clamor popular. ¡Por fin, roto el silencio! ¡Por fin, el pueblo en el escenario! ¡Por fin, la dignidad de cada ser humano respetada!

El 15 de febrero del año 2003 constituyó, seguramente, el principio de la voz del pueblo, multitudinariamente, pacíficamente expresada. Era contra la guerra. Tienen ahora que saber los gobernantes y poderosos que aquella movilización popular tendrá continuidad —no sólo presencial sino virtual, utilizando todos los recursos tecnológicos, incluidos Internet y el SMS— y que no sólo será voz alta de protesta sino de propuesta, no sólo en contra, sino a favor de los grandes objetivos de la humanidad, tan reiteradamente marginados y desoídos. Las cuestiones económicas y sociales, medioambientales, culturales, éticas, serán abordadas por los ciudadanos del mundo que ya no se resignarán, conscientes de que la era de la sumisión ha terminado. Ha terminado la era de la indiferencia y del silencio. Ha llegado el día de la rebelión del espíritu, de tener el futuro presente, de situar a los jóvenes y a las generaciones venideras en el centro de toda iniciativa y acción. La gente, por fin dueña de su destino, para llevar a cabo la revolución pendiente, la revolución de la fraternidad, la única que no se ha tenido la clarividencia y el coraje de acometer hasta que la “aldea global” la ha hecho posible. Y moralmente exigible.

“Solidaridad intelectual y moral”, proclama la Constitución de la UNESCO. La voz de los intelectuales no puede hallarse ausente. Tiene que figurar en primer lugar. Es muy peligrosa la abstención del intelectual que se encierra en la torre de marfil del arte o la investigación y renuncia a cumplir sus deberes cívicos y a hacer a oír su voz, dejando el campo libre a demagogos y advenedizos. El conocimiento, que es la brújula de cualquier sociedad moderna, ha de marcar el rumbo de la acción. La comunidad académica y científica tiene en este sentido una doble responsabilidad, derivada del caudal de conocimientos que posee y de su valor estratégico en un sector clave del desarrollo y de la transformación socio-económica. A este compromiso esencial aluden los versos del poeta guatemalteco Otto René Castillo:

*Las palabras,
como los hombres,
no existen si no
se las pronuncia.*

*Forjemos,
con palabras
llenas
de significado,
un mundo nuevo
y pacífico*

*“Un día
los intelectuales
apolíticos
de mi país
serán interrogados
por el hombre
sencillo
de nuestro pueblo.*

*Se le preguntará
sobre lo que hicieron
cuando
la patria se apagaba
lentamente
como una hoguera dulce,
pequeña y sola”.*⁶

Los artistas, académicos e investigadores aportan con su experiencia y saber una perspectiva insustituible al proceso de toma de decisiones. Porque la complejidad de la democracia y la rapidez y hondura de los cambios que la ciencia suscita, exigen el asesoramiento permanente de la intelectualidad en todos los ordenes de la actividad gubernamental. Como quedó escrito en mayo de 1995⁷:

*“Al amparo
del pasado
refugiada,
oculta
la voz estuvo
silenciosa,
silenciada.*

*La voz
a veces
no fue voz
por miedo.*

*La voz
que pudo ser
remedio
y no fue nada...”*

Las palabras, como los hombres, no existen si no se las pronuncia. Forjemos, con palabras llenas de significado, un mundo nuevo y

⁶ Otto René Castillo, “Intelectuales apolíticos” en www.literaturaguatemalteca.org/castillo2.html
⁷ Federico Mayor Zaragoza, *Terral*, Editorial Litoral, Málaga, 1997

*“Participo, luego
existo”, debe
ser la fórmula
cartesiana
de la democracia
moderna*

pacífico. Se trata de proporcionar los significados adecuados, las percepciones que reflejen la realidad. Para asfixiar la paz, basta con reducir la palabra a silencio. “Cuando se agota la esperanza en el poder suasorio del habla, en su fuerza de convencimiento, rebrillan las armas y se inicia la violencia”, escribió Pedro Salinas⁸. La esencia de la palabra es este compromiso con la paz y la justicia, con los valores supremos que deben inspirar nuestra acción. El silencio puede llegar a ser delito⁹:

*“Delito
de silencio.*

*Tenemos que convertirnos
en la voz
de la gente
silenciada.*

*En la voz
que denuncia,
que proclama
que el hombre
no está en venta,
que no forma parte
del mercado.*

*En la voz
que llegue fuerte y alto
a todos los rincones
de la Tierra.*

*Que nadie
que sepa hablar
siga callado.*

*Que todos los que puedan
se unan
a este grito.”*

La tarea de dar voto... ¡y voz! en los asuntos públicos a la mayoría silenciosa es un reto de primer orden para la cultura de paz que aspiramos a forjar. Sólo mediante la participación efectiva y cotidiana conseguiremos hacer frente a la fragilidad de las democracias formales, de los andamiajes y decorados que, aún logrando a veces una excelente apariencia, esconden mecanismos de poder autoritario. Sólo la participación responsable de ciudadanos debidamente informados y educados puede garantizar un porvenir de libertad y equidad para las generaciones venideras.

⁸ Pedro Salinas, Op. cit.

⁹ Federico Mayor, “Delito de silencio”, Agosto 1994 en www.fund-culturadepaz.org

Si no participo, no existo como ciudadano, unidad de cuenta en sondeos y encuestas, objeto de la “demoscopia”, pero no sujeto de la democracia. No cuento ni cuentan conmigo. “Participo, luego existo”, debe ser la fórmula cartesiana de la democracia moderna. La participación en las decisiones de la comunidad es una de las facetas más relevantes de la libertad: la dimensión de capacidad y responsabilidad que permite el pleno desarrollo de la vida pública y garantiza la estabilidad institucional.

La doble dimensión libertad *de* y libertad *para* es hoy día fundamental. Sería un flaco favor a la libertad considerarla exclusivamente en sentido negativo, como ausencia de restricciones, como el vacío que deja la opresión cesante. Julián Marías lo resumió en una fórmula espléndida: “La libertad concreta no consiste (...) en la ausencia de constricción, si no en la posibilidad real de proyectar y realizar la vida así proyectada”. Esta facultad de forjarse un destino auténticamente personal es el rasgo definitorio de la libertad. Porque en la medida en que el ser humano tiene un “sí mismo”, una vida espiritual propia y diferenciada, puede desarrollar gustos y criterios auténticos y es capaz de ser más persona, más libre. Por eso, es la educación la herramienta más poderosa de la democracia, la que permite alcanzar “la soberanía de sí mismo”, la única soberanía relevante, al fin y al cabo¹⁰.

Este contrapunto entre libertad y capacidad de participación pone de relieve uno de los grandes retos del siglo actual: conjugar los derechos con las posibilidades de ejercerlos realmente; dicho de otro modo, combinar la existencia de una libertad sin cortapisas con la capacidad de hacer uso pleno y efectivo de la misma, mediante la participación en todos los órdenes de la vida social.

Los derechos de las generaciones venideras, que constituyen el horizonte de nuestro esfuerzo, son los deberes de las actuales. Su existencia cotidiana dependerá de la nuestra; su vida dependerá del grado en que nos preocupemos (y ocupemos) de ellos.

Diálogo y libertad irrestricta de expresión

Sólo una condición para el diálogo: la no imposición, el rechazo de la violencia. Que cada uno pueda, libremente, exponer sus puntos de vista y opiniones, aunque sean los más contrapuestos a los propios. Como, en unión de Shlomo Ben Amí y Sami Nair poníamos de manifiesto recientemente en un artículo sobre el conflicto palestino-israe-

¹⁰ Héctor Gros Espiell, *Amicorum liber*, Editorial Bruylant, Bruselas, 1997

lí¹¹, ha quedado claro, después del reiterado uso de la fuerza, que la palabra y sólo la palabra es el camino de la paz. Y que el diálogo excluye cualquier supuesto que reduzca o elimine la libertad de expresión. Acostumbrados a la imposición, a la veracidad de sus ideas y a la falsedad de las contrarias, todavía hay interlocutores potenciales que no aceptan sentarse a dialogar si los demás no aceptan lo que ellos consideran indiscutible. No saben que en los senderos de la paz no existe el vocablo “indiscutible”. Sólo una ausencia obligada: la de la coacción, la violencia, las armas.

La libertad de expresión es tan relevante para la paz que en la Constitución de la UNESCO¹² figura en su artículo primero: “La UNESCO garantizará la libre circulación de las ideas por la palabra y por la imagen”. Para que prevalezcan los “ideales democráticos” de justicia, libertad, igualdad y solidaridad, que se anuncian en el Preámbulo de la Constitución, la palabra es la piedra angular, como los “parlamentos” deberían serlo de las democracias. Todos iguales en dignidad. Ésta es la solución, ésta es la premisa, como tan luminosamente se establece en el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹³: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado como la aspiración más elevada del hombre el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”... Artículo Primero: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Igual dignidad. Libertad de palabra. La paz como fruto del diálogo, de la conversación.

*Después del
reiterado uso
de la fuerza,
que la palabra
y sólo la palabra
es el camino
de la paz*

Sociedad de Naciones/ Naciones Unidas

“Si quieres la paz, prepara la guerra” ha sido el perverso adagio que ha guiado a la humanidad durante siglos, para ganancia de los fabricantes de armas de toda índole y para la de quienes, desde el poder, han aparecido como protectores de los pueblos amenazados. La historia es un rosario de peleas, confrontaciones, batallas... porque era para lo que las sucesivas generaciones se habían preparado, dando

¹¹ Federico Mayor, Shlomo Ben Ami y Sami Nair, “Ha llegado la hora de la paz”, El País, 2 de marzo 2007.

¹² “Constitución de la UNESCO”, 1945. Disponible en la página web http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹³ Asamblea General de la ONU: “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, 1948. Disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

frecuentemente su vida por causas que desconocían, víctimas de la abyecta lógica de la fuerza¹⁴.

Pero, poco a poco, a medida que las democracias han permitido la aparición de los ciudadanos en el escenario público y su participación e influencia en estrategias, en enfoques y programas de gobierno, cada día está más claro que, a partir de ahora, “si quieres la paz, contribuye a prepararla con tu conducta cotidiana”. Conducta que incluye no seguir tolerando resignadamente los designios de líderes autoritarios que desoyen la voz del pueblo. Ahora, como ya se ha mencionado, gracias a los grandes progresos de la tecnología de la comunicación podemos expresarnos libremente desde cualquier lugar, en cualquier momento. Son adelantos que favorecerán la consolidación de los procesos democráticos, porque las barreras de la distancia y de las posibilidades de actuación personal van desapareciendo, de tal modo que el disentimiento o el aplauso pueden acceder, en tiempo real, a los oídos de los mandatarios.

El aislamiento era una de las circunstancias que propiciaban el miedo y la docilidad. Ahora, al poder desencadenar un auténtico clamor popular, la inmensa mayoría que ansía vivir en los principios democráticos y en el pleno ejercicio de sus derechos, puede unir las voces para hacer posible la transición desde una cultura de imposición, violencia y guerra a una cultura de diálogo, conciliación y paz. Sólo este poder ciudadano será capaz de hacer frente a los inmensos intereses de los consorcios industriales bélicos, iniciando el cambio desde una economía de guerra (que necesita la existencia de “enemigos”) a una economía de convivencia, donde los grandes desafíos —salud, energía, agua...— se abordarían conjuntamente. Las asimetrías económicas y los terribles desgarros en el tejido social se reducirían, se remediarían y empezaría una nueva era, más posible hoy que en el pasado.

Al final de las dos grandes guerras del siglo XX, los presidentes norteamericanos Woodrow Wilson y Franklin D. Roosevelt intentaron crear los fundamentos para la paz a escala mundial mediante la Liga de Naciones (1919) y las Naciones Unidas (1945), respectivamente. “Nosotros, los pueblos... hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra”. Así comienza la Carta de las Naciones Unidas¹⁵, las cuales, integradas por instituciones relativas al trabajo, a la educación, a la cultura y la ciencia, la salud, la alimentación, el desarrollo...constituirían un marco ético-jurídico a escala internacional. Orientados por los derechos humanos, “los pueblos” podrían, progresivamente, incorporarse, desde sus especificidades e

La inmensa mayoría que ansía vivir en los principios democráticos y en el pleno ejercicio de sus derechos puede unir las voces para hacer posible la transición desde una cultura de imposición, violencia y guerra a una cultura de diálogo, conciliación y paz

¹⁴ Federico Mayor, “Dialogal”, *Quaderns de la Associació UNESCO per al diàleg interreligiós*, 2006.

Disponible en <http://www.fund-culturadepaz.org/spa/ALIANZA/FMZ-alianza%20de%20civilizaciones.pdf>

¹⁵ “Carta de las Naciones Unidas”, 1945. Disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>

identidades, a la “democracia mundial” del Sistema de las Naciones Unidas. Desgraciadamente, no fue así. Se sabía bien que, para convivir era necesario com-partir. La mejor manera de hacerlo era favoreciendo un desarrollo —integral, endógeno, sostenible... ¡humano!— que permitiera garantizar la “igual dignidad de todos los seres humanos”. No, no fue así. Con la excusa, una vez más, de las amenazas de guerra, las inversiones propias de la carrera armamentística de la Guerra Fría entre las dos superpotencias dejó tan sólo magros recursos para la construcción de la paz. Y no en forma de ayudas, como se acordó en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de octubre del año 1974, sino en forma de préstamos que, concedidos arbitrariamente y con condiciones realmente draconianas, favorecieron en general mucho más a los prestamistas que a los prestatarios. El resultado fue el endeudamiento, la explotación de los recursos naturales de países empobrecidos y desgarros difícilmente reparables en el tejido social.

El fin de la guerra fría no se acompañó, desgraciadamente, de las medidas en favor de la paz que durante tanto tiempo se anunciaron. Acontecimientos tan esperanzadores, por la honda transformación que implicaban, como el hundimiento de la Unión Soviética, el fin del “apartheid” racial en África del Sur, los procesos de paz de El Salvador, Guatemala, Mozambique... no fueron suficientes para el cambio de rumbo que se necesitaba, y los países más poderosos, liderados por los Estados Unidos, decidieron debilitar a las Naciones Unidas en lugar de fortalecerlas y, en una abdicación histórica, sustituyeron los principios ideológicos por las leyes del mercado. “Es de necio confundir valor y precio”, había advertido don Antonio Machado en uno de sus *Canciones y Aforismos del Caminante*¹⁶. Los mercaderes a escala planetaria no suelen leer los poemas más inspirados. Y, así, una plutocracia y, al poco tiempo, un poder hegemónico, sustituyeron el “Nosotros, los pueblos”... con que se inicia la Carta de las Naciones Unidas.

A principios de la década de los ochenta, Norteamérica, seguida al poco tiempo, como casi siempre, por el Reino Unido, decidió abandonar la UNESCO, cuya misión es “elevar los baluartes de la paz en la mente de los hombres”. Pensaron que retirando su importante contribución económica, la rama intelectual del Sistema de las Naciones Unidas quedaría inutilizada rápidamente. Se equivocaron. La UNESCO vive de ideales y de ideas. Y, junto a la ONU, marginada, siguió iluminando los caminos de futuro con pautas de extraordinario valor sobre educación para todos (1990), medioambiente (1992), desarrollo social, tolerancia e igualdad de género (las tres Declaraciones en 1995, con ocasión del quincuagésimo aniversario

¹⁶ Antonio Machado, *Cantares y Aforismos del Caminante*, Edhasa, Barcelona, 2001

de las Naciones Unidas), la Declaración Universal sobre el Genoma Humano (1997 y 1998), la Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz (1999), Declaración sobre la Diversidad Cultural (2001 y 2005)...

Situación actual

Los cambios políticos y tecnológicos que se produjeron durante el siglo XX alentaron la esperanza y la posibilidad de un periodo de armonía entre naciones sin precedentes y de una importante mejora del bienestar global, al término de la Guerra Fría. En efecto, mucho es lo que se ha logrado. La cooperación multilateral y el activismo de la sociedad civil allanaron el camino a una serie de acontecimientos positivos en las relaciones internacionales, como la prohibición del uso de las minas terrestres, la creación de tribunales penales internacionales y la puesta en marcha de un amplio abanico de iniciativas destinadas a erradicar las pandemias y a combatir la pobreza. A pesar de estos logros, sigue existiendo en muchos ámbitos un malestar generalizado en relación con el estado del mundo. Existe una percepción muy extendida de que las instituciones multilaterales que se crearon para promover los principios universales y mejorar el bienestar general resultan ineficaces debido, principalmente, a la falta de apoyo de los países más poderosos¹⁷.

En términos sociales, políticos y económicos, Occidente, por un lado, impulsa la globalización y, a la vez, se ve amenazado por algunas de sus consecuencias. Las potencias occidentales mantienen su abrumador poder político, económico y militar en el mundo, así como una influencia desproporcionada en los organismos políticos y económicos multilaterales. La permeabilidad de las fronteras, los flujos de población cada vez mayores de los países pobres a los ricos, las comunidades de inmigrantes no integrados y las repercusiones transfronterizas de factores económicos, medioambientales, sanitarios e incluso de seguridad física ponen de manifiesto tanto la interdependencia de las sociedades como la brecha, cada vez mayor, entre las mismas.

En términos de bienestar económico, la desigualdad en la renta ha seguido aumentando en las últimas décadas y los estudios actuales indican que la mayor integración en la economía mundial ha exacerbado, de hecho, las diferencias en el crecimiento económico de los países. Así, más de la mitad de la humanidad aún lleva una vida llena de privaciones y las diferencias entre ricos y pobres, tanto dentro

¹⁷ Alianza de Civilizaciones, "Informe del Grupo de Alto Nivel", 13 de noviembre de 2006. Disponible en http://www.fund-culturadepaz.org/spa/ALIANZA/HLG_report_ESP.pdf

*La tolerancia es
una actitud activa
de reconocimiento
de los derechos
humanos
universales
y las libertades
fundamentales
de los demás*

de una misma sociedad como entre una sociedad y otra, parecen aumentar inexorablemente. Los sistemas sanitario y educativo en los países en desarrollo siguen siendo insuficientes. La destrucción del medio ambiente se intensifica, la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas parece escapar a un control efectivo y las ventas de armas —tanto oficiales como ilegales— a escala mundial evaden todo seguimiento.

En términos de bienestar político, existe una percepción creciente de que los principios universales en materia de derechos humanos y de gobernanza democrática se defienden de manera decidida únicamente en la medida en que algunos Estados consideran que sirven a sus propios intereses, enfoque selectivo que resta legitimidad a las instituciones multilaterales encargadas de articular, promover y abogar por dichos principios. Las declaraciones elocuentes en apoyo de la democracia pierden relevancia cuando los países poderosos rechazan y, en ocasiones, derrocan gobiernos elegidos democráticamente.

Los mecanismos y las tecnologías de las que se sirven las comunidades para interactuar unas con otras parecen haber evolucionado con más rapidez que nuestra voluntad política colectiva de utilizarlos en beneficio de todos.

En su informe sobre la educación en el siglo XXI, la Comisión presidida por Jacques Delors¹⁸ establece cuatro grandes pilares para el proceso educativo: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos. En este sentido, al celebrarse en 1995 el quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas, se proclama el Año Internacional de la Tolerancia. Deberíamos releer con frecuencia el texto de la Declaración¹⁹ y tenerlo muy presente en nuestro comportamiento cada día:

“La tolerancia —artículo 1º— consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos. La fomentan el conocimiento, la actitud de apertura, la comunicación y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La tolerancia consiste en la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica. La tolerancia, la virtud que hace posible la paz, contribuye a sustituir la cultura de guerra por la cultura de paz.

¹⁸ Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI: *La educación encierra un tesoro*, 1996, Ediciones UNESCO. Disponible en http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF

¹⁹ Declaración sobre la Tolerancia, UNESCO, 1995. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

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

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

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

El mismo año, se celebra en Copenhague la Cumbre sobre el Desarrollo Social, cuyos “compromisos” subrayan la urgencia de la distribución de bienes y conocimientos que se había pospuesto esperando siempre a que el desarrollo económico permitiera, más por generosidad que por justicia, proceder a una equitativa distribución²⁰. Y, también el mismo año, se aborda el papel de la mujer en la sociedad en la Cumbre de Pekín²¹, como si en la celebración de tan importante cumpleaños las Naciones Unidas quisieran subrayar los rumbos de futuro que parecían, por los gravísimos efectos de su carencia, más urgentes.

Frente a la abdicación de valores que representa el haber establecido como única guía de la economía mundial las leyes del mercado, son múltiples las reacciones en favor del “otro mundo posible”, habiendo propuesto en “*Un mundo nuevo*”²² cuatro nuevos contratos (económico y social; natural; cultural y moral) y un plan global de desarrollo endógeno que permitiría una gran movilización laboral y financiera que “compensaría” la disminución en la fabricación de artefactos bélicos.

20 La *Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social y el Programa de Acción* se encuentran disponibles en el enlace

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/116/54/PDF/N9511654.pdf?OpenElement>

21 La Declaración de Pekín se encuentra disponible en inglés en el link <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/beijingdeclaration.html>

22 Federico Mayor, *Un mundo nuevo*, Editorial Galaxia Gütemberg-UNESCO, Barcelona, 1999

La pobreza conduce a la desesperanza, a la sensación de injusticia y a la alienación, lo que, combinado con reivindicaciones políticas, puede avivar el extremismo

Debilitados los Estados en favor de grandes corporaciones multinacionales que campan a sus anchas en medio de la mayor impunidad en el espacio supranacional, con tráficos de toda índole (armas, patentes, drogas, incluso personas) y paraísos fiscales que encubren a los transgresores, la necesidad de unas Naciones Unidas fuertes y respetadas se ha acentuado en los últimos años. Reuniendo la colaboración y el sentir de distintas instituciones y foros, la red de redes UBUNTU promueve una gran campaña mundial para la profunda reforma del sistema de las Naciones Unidas, que debería incluir necesariamente a la Organización Mundial del Comercio, al Banco Mundial “para la reconstrucción y el desarrollo” y al Fondo Monetario Internacional. La Asamblea General pasaría a tener funciones mucho más importantes que las que le caracterizan actualmente y representaría “a los pueblos”.

La “Declaración de Londres”²³, aprobada en abril de 2004, es muy ilustrativa al respecto.

“El proceso de globalización aumenta la interdependencia de los problemas mundiales y la brecha entre riqueza y pobreza. Los mercados son cada vez más globales pero la influencia de las instituciones políticas requeridas para su funcionamiento democrático, equitativo y eficaz disminuye día a día. Asistimos a la expansión de políticas aplicadas por las instituciones económicas globales que priman el mercado y las grandes corporaciones, en detrimento de aquellas que promueven un desarrollo humano sostenible como las previstas en las cumbres de las Naciones Unidas de los años 90 y del Milenio.

El debilitamiento y la marginación del sistema de instituciones internacionales en cuestiones de paz y seguridad han conducido al uso unilateral de la fuerza en los últimos acontecimientos bélicos (como en el caso de la guerra en Irak). En vez de promover la resolución de los conflictos mediante los procesos y normas establecidos a través de las Naciones Unidas, se imponen los intereses de la principal potencia mundial a través de la superioridad militar, sembrando más violencia en todo el mundo.

El actual sistema de instituciones internacionales, creado hace más de 50 años —un hecho muy positivo en la historia de la humanidad— sufre deficiencias importantes que no le permite afrontar los graves problemas actuales. Por ello, es necesario reformar las instituciones internacionales para que puedan volver a contribuir a la creación de un mundo más justo, equitativo, diverso, sostenible, libre y pacífico y para que garanticen la implementación de nuevas políticas que persigan los grandes objetivos de la democracia global y la promoción de los derechos humanos, la paz y la seguridad en todo el mundo, el desarrollo humano sostenible y la diversidad cultural, así como el marco jurídico global.

²³ UBUNTU, *Reformas del sistema de instituciones internacionales para hacer posible otro mundo*, Declaración de Londres, 1 de abril de 2004. Disponible en http://www.ubuntu.upc.edu/pdf/declaracion_esp.pdf

La democratización de las instituciones internacionales es una de las prioridades del proceso de reforma (...). Es necesario que los ciudadanos del mundo tengan representación directa en las instituciones internacionales y no sólo la tengan los Estados en la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Asamblea General debería evolucionar... hasta tener un papel central en el Sistema, autoridad para adoptar resoluciones obligatorias y control efectivo sobre los otros órganos, agencias, fondos, programas e instituciones.

Estas reformas deberían posibilitar la resolución efectiva de todos los conflictos, el desarrollo de mecanismos de prevención —con la participación de organizaciones regionales— y la existencia de una fuerza de paz mundial. Todo ello debe ir acompañado de un proceso global de desarme —en especial, del armamento no convencional pero, en general, de todo tipo— con la definitiva recuperación de un clima de confianza entre todos los países del mundo.

Así mismo, estas reformas deberían posibilitar la solución definitiva del problema de la deuda externa, eliminar los paraísos fiscales, establecer mecanismos de cooperación fiscal mundial y tasas globales y promover el aumento de la Ayuda al Desarrollo. Todo ello permitiría co-financiar el funcionamiento de las instituciones internacionales y establecer fondos de cohesión mundiales para el desarrollo. Sólo de este modo podría garantizarse el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover un verdadero desarrollo humano sostenible que preserve tanto el patrimonio como la diversidad ambiental y cultural del planeta”.

En este mismo sentido de propuestas de reforma del sistema institucional de Naciones Unidas, es interesante mencionar la campaña por el establecimiento de una Asamblea Parlamentaria en la ONU. En la Petición de la campaña se puede leer:

“Para asegurar la cooperación internacional, la aceptación y legitimidad de las Naciones Unidas, y para reforzar su capacidad de acción, los seres humanos deben estar directa y efectivamente integrados en la ONU y sus organizaciones internacionales, para lo cual debe serles permitido participar en sus actividades.

El establecimiento de una Asamblea Parlamentaria en las Naciones Unidas sería un paso decisivo en este sentido. Sin necesidad de modificar la Carta de la ONU, una Asamblea de este tipo puede crear un importante vínculo entre las Naciones Unidas, sus agencias, los gobiernos y parlamentos nacionales y la sociedad civil. Como portavoz de los ciudadanos, sería la expresión y el vehículo de una transformación de la conciencia mundial y de la comprensión de la política internacional”²⁴.

²⁴ Comité por una ONU Democrática, “Petición de la Campaña. Convocatoria para el establecimiento de una Asamblea Parlamentaria en Naciones Unidas”, disponible en <http://es.unpacampaign.org/appeal/index.php?PHPSESSID=a217c48bd004eef700d7a1470d87d15d>

Un somero vistazo al siglo XX indica que el extremismo y los actos terroristas no han sido monopolio de un único grupo, cultura, región geográfica u orientación política

La *Carta de la Tierra*²⁵ es otro de los documentos que, desde un punto de vista pedagógico y de orientación para la gobernación, revisiten especial importancia: en su Preámbulo se proclama que “estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el futuro depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante, debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la Tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras”.

La diversidad de civilizaciones y culturas²⁶ es un rasgo básico de la sociedad humana y una fuerza impulsora del progreso humano. Las civilizaciones y las culturas reflejan la gran riqueza y legado de la humanidad; por su propia naturaleza, se solapan, interactúan y evolucionan en relación unas con otras. No existe una jerarquía de las culturas, puesto que todas han contribuido a la evolución de la humanidad. La historia de la humanidad es, de hecho, una historia de préstamos y de constante fertilización mutua”.

Origen de la violencia

La pobreza conduce a la desesperanza, la sensación de injusticia y la alienación, lo que, combinado con reivindicaciones políticas, puede avivar el extremismo. La erradicación de la pobreza podría disminuir los factores vinculados a la marginación y la alienación económicas y, por tanto, se debe reivindicar activamente, como se reclama en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El terrorismo nunca tiene justificación. Para lograr que las instituciones internacionales y los gobiernos sean capaces de poner fin a esta lacra, debemos abordar todas las condiciones que lo originan, reconociendo los vínculos entre paz, seguridad, desarrollo socioeconómico y derechos humanos.

Una gobernación democrática que represente a los ciudadanos y responda a sus necesidades y aspiraciones es el medio más eficaz para que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades.

²⁵ *Carta de la Tierra*, Ámsterdam, 2000. En http://www.earthcharter.org/files/charter/charter_es.pdf
²⁶ UNESCO, *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, 2001. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Para que prosperen, los sistemas democráticos deben surgir de forma natural desde dentro de la cultura de cada sociedad, reflejando los valores compartidos y adaptados a las necesidades e intereses de sus ciudadanos. Esto sólo es posible cuando las personas son libres y sienten que controlan su destino.

El extremismo y el terrorismo no están motivados únicamente por interpretaciones exclusivistas de la religión, como tampoco son los actores estatales los únicos que se valen de ellas. De hecho, las motivaciones políticas seculares fueron responsables de algunos de los más horribles regímenes de terror que se recuerdan, tales como el Holocausto perpetrado en Europa, las represiones estalinistas en la Unión Soviética y los más recientes genocidios de Camboya, los Balcanes y Ruanda, todos los cuales fueron perpetrados por el poder estatal. En resumen, un somero vistazo al siglo XX indica que el extremismo y los actos terroristas no han sido monopolio de un único grupo, cultura, región geográfica u orientación política.

Siempre que las comunidades crean que están siendo objeto de discriminación, humillación o marginación por razón de diferencias étnicas, religiosas u otras señas de identidad, lo más probable es que lleguen a reafirmar su identidad de forma agresiva. Las medidas eficaces para luchar contra este fenómeno no pueden basarse únicamente en combatir a los que comparten tales ideologías; de hecho, lo más probable es que estas tácticas aviven aún más los mismos sentimientos que se pretende erradicar. La única solución duradera pasa por abordar antes que nada las raíces del resentimiento y la ira que hacen atractivas estas ideologías exclusivistas y violentas.

Declaraciones sobre el Diálogo entre Civilizaciones²⁷ y la Cultura de Paz²⁸

A propuesta del entonces Presidente de Irán, Mohammed Jatamí, la Asamblea General aprobó en 1998 una resolución para favorecer el diálogo entre las distintas culturas, creencias y civilizaciones. Más tarde, el Plan de Acción daba pautas para favorecer, sobre todo, el establecimiento de puentes y lazos entre aquellas identidades aparentemente más distanciadas.

En el año 1999, en el mes de septiembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz. La cultura de paz es un conjunto de valores, actitu-

²⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución sobre el año de Naciones Unidas del diálogo entre civilizaciones*, 16 de noviembre de 1998. En <http://www.un.org/spanish/dialogue/ares5322.pdf>

²⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz*, 6 de octubre de 1999. Disponible en <http://www.fund-culturadepaz.org/DECLARACIONES%20RESOLUCIONES/Declaracion%20Cdpaz%20Esp.pdf>

Abolir la violencia y sus causas exige mucho más que la acción de los Estados: conlleva la participación de todos mediante la práctica cotidiana de los derechos democráticos

des y comportamientos que reflejan el respeto a la vida, al ser humano y a su dignidad, y sitúa en primer plano los derechos humanos, el rechazo a la violencia en todas sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, así como la comprensión entre los pueblos, los colectivos y las personas.

Abolir la violencia y sus causas exige mucho más que la acción de los Estados. Este objetivo conlleva la participación de todos mediante la práctica cotidiana de los derechos humanos. Sólo así se logrará un profundo cambio de actitudes en el seno de la familia, la comunidad, la región y el país.

Para ello es preciso:

- Fomentar la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia, la tolerancia y la comprensión mutua nacional e internacional.
- Luchar contra toda forma de discriminación.
- Promover los principios y las prácticas democráticas en todos los ámbitos de la sociedad.
- Combatir la pobreza y lograr un desarrollo endógeno y sostenible que beneficie a todos y que proporcione a cada persona un marco de vida digno.
- Movilizar a la sociedad con el fin de forjar en los jóvenes el deseo ferviente de buscar nuevas formas de convivencia basadas en la conciliación, la generosidad y la tolerancia, así como el rechazo a toda forma de opresión y violencia, la justa distribución de la riqueza, el libre flujo informativo y los conocimientos compartidos.

Objetivos del Milenio²⁹

En el año 2000, fecha particularísima por lo que representa estrenar siglo y milenio a la vez, los Jefes de Estado y de Gobierno suscribieron la Declaración que contiene los Objetivos del Milenio: I. Valores y Principios; II. Paz, seguridad y desarme; III. Desarrollo y erradicación de la pobreza; IV. Protección de nuestro medio ambiente común; V. Derechos Humanos, democracia y buena gobernación; VI. Proteger a los más vulnerables; VII. Satisfacer las necesidades especiales de

²⁹ Asamblea General. de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, 8 de septiembre de 2000. Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

África; y VIII. Reforzar las Naciones Unidas. Hay que reconocer que, quizás por pensar que se disponía de mil años para su puesta en práctica, no hubo signos que anunciaran la voluntad política de transformar las palabras en hechos.

Luego, se produjeron los trágicos acontecimientos terroristas suicidas del 11 de septiembre de 2001. Y todos, una vez más, se colocaron al lado de la vida, al lado de las víctimas. La retransmisión “en directo” del hundimiento de las Torres Gemelas es una imagen inolvidable y de gran valor ético porque, de un lado, nos ayuda no cejar en los esfuerzos en favor de la concordia, de la justicia y de la paz. Y, de otro, lo visible en tan alto grado tiene que recordarnos permanentemente lo más invisible, el genocidio silencioso que, en una inverosímil coincidencia, recordaba la FAO unas horas antes de la siniestra y abominable acción del Al Qaeda a los símbolos económicos y políticos de Norteamérica en Nueva York y Washington: cada día mueren entre 50 y 60 mil personas de hambre.

Más adelante, después de las represalias inmediatas en Afganistán, llegó la guerra innecesaria, injusta, mortífera, de Irak. En todas partes se eleva la voz de la gente pidiendo que sean las Naciones Unidas, es decir, todos los pueblos, los que hagan frente al uso de la violencia, venga de donde venga, y a los extremistas, vengan también de donde vengan.

En Porto Alegre se proclama el otro mundo posible y el Presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva sitúa la nutrición para todos los brasileños como primera prioridad de su gobierno. El llamado altermundismo se pone en marcha y logra que su voz, pacífica pero firme, sea escuchada en los foros donde los representantes de los países más prósperos siguen pretendiendo decidir el destino común de la humanidad.

En septiembre de 2004, el Presidente del Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero, en su alocución ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, se une a la lucha contra la pobreza —caldo de cultivo de tantas frustraciones, violencia, flujos emigratorios de desesperados...— y presenta la iniciativa de la “Alianza de Civilizaciones”. Considera que es por el conocimiento recíproco, por la conciliación y la palabra como podrán construirse puentes y anudarse lazos que permitan asegurar una convivencia solidaria y respetuosa con las identidades culturales, étnicas, religiosas, etc. de todos los ciudadanos, tanto a escala local como regional y mundial. Es un paso más, de gran relieve. Es el fruto del diálogo. El Secretario General de las Naciones Unidas hace suya esta iniciativa y la incorpora al documento que presenta el 22 de julio de 2005 para ser tratado en la Cumbre del mes de septiembre, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno se

*La historia
de las relaciones
entre culturas
también se asienta
en siglos
de intercambios
constructivos,
fértiles cruces
y coexistencia
pacífica*

reúnan para, a los 5 años de la Declaración de los Objetivos del Milenio, analizar de nuevo la situación y reafirmar sus posiciones en favor de su puesta en práctica.

El párrafo 144 del documento final de la Cumbre³⁰, el día 14 de septiembre de 2005, dice así: “Cultura de paz e iniciativas sobre el diálogo entre culturas, civilizaciones y religiones. Reafirmamos la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, así como el Programa Mundial y el Programa de Acción para el Diálogo entre Civilizaciones, aprobados por la Asamblea General, y el valor de las diferentes iniciativas sobre el diálogo entre culturas y civilizaciones, incluido el diálogo y la cooperación entre creencias. Nos comprometemos a adoptar medidas para promover una cultura de paz y diálogo en los planos local, nacional, regional e internacional, y pedimos al Secretario General que estudie la posibilidad de mejorar los mecanismos de aplicación y de dar seguimiento a estas iniciativas. En este sentido, también acogemos con satisfacción la iniciativa de la Alianza de las Civilizaciones anunciada por el Secretario General el 14 de julio de 2005”.

El Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Alianza de Civilizaciones, que tuvo el honor de co-presidir con el Ministro turco Profesor Mehemet Aydin, recibió como misión “movilizar una acción concertada de la sociedad civil y de las instituciones para superar los prejuicios (...), la sospecha, el miedo y la incomprensión (...), estableciendo las bases de respeto mutuo entre todas las civilizaciones y culturas (...), de tal forma que, reflejando la voluntad y los anhelos de la gran mayoría de la gente, se rechacen el extremismo y la violencia”. El informe³¹ fue presentado el 13 de noviembre de 2006 y se orienta hacia acciones que permitan, rápidamente, que el diálogo y la alianza sustituyan al enfrentamiento y la fuerza.

Los ataques terroristas perpetrados por Al Qaeda en los Estados Unidos en septiembre de 2001 fueron casi universalmente condenados, con independencia de la religión o de la política, y pusieron de manifiesto lo profundo de la hostilidad de este grupo extremista. Provocaron una contundente respuesta contra el régimen talibán de Afganistán. Estos ataques fueron utilizados después como una de las justificaciones para la invasión de Irak, cuya relación con aquellos no ha sido nunca probada, alimentando en las sociedades musulmanas la percepción de una agresión injusta por parte de Occidente.

³⁰ Asamblea General de la ONU, *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*, 16 de septiembre de 2005. Disponible en

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

³¹ Alianza de Civilizaciones, “Informe del Grupo de Alto Nivel”, 13 de noviembre de 2006. Disponible en http://www.fund-culturadepaz.org/spa/ALIANZA/HLG_report_ESP.pdf

Por otra parte, los ataques violentos contra la población civil en Occidente, incluidos los atentados suicidas, los secuestros y la tortura han desembocado en una atmósfera de sospecha, inseguridad y miedo en Occidente, donde son muchos los que perciben un doble rasero por parte de ciertos dirigentes musulmanes. En efecto, mientras las operaciones militares occidentales reciben amplia condena musulmana, no ocurre lo mismo con los conflictos internos. La violencia sectaria entre chiíes y suníes en algunos países musulmanes y las atrocidades cometidas contra civiles en Darfur, por ejemplo, no han llevado a una condena generalizada en el mundo musulmán.

El desequilibrio del mundo actual es alarmante. Para unos, el siglo pasado trajo consigo progreso, prosperidad y libertad sin precedentes. Para otros, fue el comienzo de una era de subyugación, humillación y desposeimiento. El nuestro es un mundo de grandes desigualdades y paradojas: un mundo en el que la renta de las tres personas más ricas del planeta es superior a la suma de las rentas de los países menos desarrollados del mundo; en el que la medicina moderna obra milagros a diario y, sin embargo, decenas de millones de personas mueren cada año de enfermedades que se podrían evitar; en el que tenemos más conocimientos que nunca sobre universos distantes y, sin embargo, 130 millones de niños no tienen acceso a la educación; donde, pese a la existencia de acuerdos e instituciones multilaterales, la comunidad internacional se ve a menudo impotente ante conflictos y genocidios. Para la mayor parte de la humanidad, la liberación de las necesidades más perentorias y la liberación del miedo son tan inalcanzables como siempre.

La historia de las relaciones entre culturas no se limita a una historia de conflictos y enfrentamiento. También se asienta en siglos de intercambios constructivos, fértiles cruces y coexistencia pacífica. Por tanto, es fundamental combatir los estereotipos y las apreciaciones erróneas que consolidan patrones de hostilidad y desconfianza entre las sociedades.

La Alianza de Civilizaciones pretende abordar las fisuras cada vez mayores entre las sociedades, reafirmando un paradigma de respeto mutuo entre pueblos de diferentes tradiciones culturales y religiosas y contribuir a promover una acción concertada dirigida a este fin. Este esfuerzo refleja la voluntad de una vasta mayoría de pueblos de rechazar el extremismo en cualquier sociedad, así como de apoyar el respeto de la diversidad religiosa y cultural. En el informe arriba indicado se recomienda un programa de acción viable para los Estados (en los ámbitos nacional, regional y local), los organismos internacionales y la sociedad civil, que contribuirá a reducir la hostilidad y a fomentar la armonía entre las naciones y culturas del mundo.

*El poder enorme
que tienen
las palabras
y las imágenes
para dar forma
a nuestra
percepción
del mundo*

*El compromiso
supremo de toda
generación
es pensar en
sus descendientes*

Como se subraya a lo largo del informe, es urgente un compromiso renovado con el multilateralismo. Muchos de los problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional sólo se pueden abordar de manera efectiva en un marco multilateral. Por consiguiente, incumbe a los Estados reforzar las instituciones multilaterales, especialmente las Naciones Unidas, y apoyar los proyectos de reforma que refuercen la capacidad y la actuación de dichas instituciones.

Es necesario diseñar políticas de migración coordinadas y coherentes con la defensa de los derechos humanos. La emigración se gestiona de forma más eficaz cuando se coordinan las políticas entre los países de origen, tránsito y destino de los emigrantes y cuando éstas son coherentes con la legislación internacional en materia de derechos humanos, el derecho humanitario internacional y los acuerdos internacionales que regulan la protección de los refugiados y las personas desplazadas internamente.

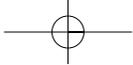
Papel crucial de los medios de comunicación en el fomento del diálogo y la Alianza de Civilizaciones

Es imprescindible destacar el poder enorme que tienen las palabras y las imágenes para dar forma a nuestra percepción del mundo. Los profesionales de los medios de comunicación han de hacer un uso responsable de ese poder. En este sentido, informar con precisión es esencial. Pero no es suficiente. Los periodistas y los directores de los medios han de estar alerta ante el impacto que pueden tener sus opciones editoriales y las opiniones implícitas en sus noticias sobre el público. Una mayor atención a la responsabilidad de la prensa no debe ni tiene por qué menoscabar la defensa de la libertad de prensa.

Sí al encuentro y al debate para tejer con hebras multicolores el tapiz denso y firme que debemos legar a nuestros descendientes para que disfruten los días apacibles de la diversidad infinita unida por puntos de referencia unánimemente aceptados. Ante la bruma, en medio de la oscuridad, en los vendavales y las turbulencias, unos cuantos valores universales orientarán nuestros pasos.

Encuentros y debates para presentar nuestras propuestas y escuchar las de los otros. Para inventar conjuntamente un porvenir con faz humana.

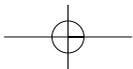
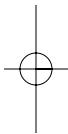
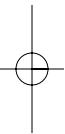
En buena medida, el por-venir está por-hacer. El compromiso supremo de toda generación es pensar en sus descendientes. Por ello, las principales actividades de la Alianza de Civilizaciones, las más apre-



miantes, se centran en la mediación y conciliación y en la juventud. Ya son más de 400 las asociaciones juveniles que, en unos 140 países del mundo, han manifestado su deseo de unirse para trabajar en favor del diálogo, la alianza, la cultura de paz.

Todos juntos, podemos. ¡“Los pueblos...”! Por fin, la palabra en lugar de la fuerza. Por fin, la mujer, la voz de la mitad de la Tierra en el estrado. Por fin, la conversación en lugar de la imposición. Por fin, el siglo de la gente. Por fin, la Paz.

Federico Mayor Zaragoza
Mayo de 2007



Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas

Manuela Mesa Peinado

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



La violencia transnacional, que está ligada a otras formas de violencia social y las actividades y redes ilícitas que actúan más allá de las fronteras, es un fenómeno cuya incidencia es cada vez mayor. Este hecho es a la vez causa y consecuencia de la globalización, un proceso que al reducir o eliminar las barreras económicas, y debilitar a los Estados, hace más fácil la interconexión entre diferentes grupos armados que realizan actividades ilícitas ligadas al narcotráfico, al tráfico de armas y de personas, y otras formas de violencia social. Los cuantiosos beneficios que obtienen, y el aumento del poder de estas redes, plantean un serio desafío para la gobernabilidad, que afecta tanto a los gobiernos como a las organizaciones internacionales. En este artículo se analizan los nexos entre la globalización y la violencia transnacional, y se examinan posibles estrategias para afrontar esa realidad desde una perspectiva de gobernanza democrática cosmopolita del sistema internacional. A modo de caso de estudio se analiza América Latina, una de las regiones cuya estabilidad democrática está amenazada por la vinculación, cada vez más fuerte, entre la violencia social y la violencia transnacional. Para terminar, se examinan las diferentes respuestas que se han dado a este fenómeno desde la comunidad internacional.

Globalización y violencia transnacional

La globalización también ha supuesto una erosión de la soberanía nacional y ha agravado la desigual distribución de la riqueza que caracteriza al sistema internacional

La creciente importancia de las actividades ilícitas y de la violencia transnacional se explica, en gran medida, por la aceleración del proceso de globalización y por cambios económicos, políticos y sociales que son causa y/o consecuencia de dicho proceso. Como explica Moisés Naim, las fuerzas que impulsa el auge económico y político de las redes mundiales del crimen organizado y otras actividades ilícitas, son las mismas que las que impulsa la globalización¹. Las políticas de liberalización económica y la transnacionalización de la producción y las finanzas ha creado condiciones más favorables para la actuación de las redes delictivas organizadas internacionalmente, cuya actividad se ha incrementado y, con ella, su poder económico. La globalización también ha supuesto una erosión de la soberanía nacional, al situar a los Estados en redes de interdependencia que restringen su autonomía, tanto en el ámbito interno como en el internacional. En ocasiones, esas interdependencias han debilitado a los Estados y sus capacidades para ejercer sus competencias al interior de las fronteras, y para desarrollar una cooperación internacional eficaz, en especial en los llamados “Estados frágiles”. Finalmente, la globalización también ha agravado la desigual distribución de la riqueza que caracteriza al sistema internacional, y ha acentuado la polarización socioeconómica al interior de muchos países. Se puede argumentar que ninguno de estos factores explicaría, por sí solo, el crecimiento de las actividades ilícitas transnacionales, ni de la violencia que ello comporta. Pero lo que sí lo explica es la funesta combinación de crisis social, debilidad del Estado y crisis de gobernabilidad, liberalización y menor control en las transacciones y flujos transfronterizos, y la creciente interconexión y poder de las organizaciones delictivas.

La intensificación del proceso de globalización en todos sus ámbitos, sea el cultural, el económico, el social o el político, es probablemente el factor de cambio más importante en la sociedad internacional contemporánea. La globalización es un concepto de contornos muy amplios y de difícil definición. Según David Held, se refiere a un conjunto de procesos que crean un mundo caracterizado por relaciones y redes humanas cada vez más extensas, más veloces, y con mayor propensión a tener impacto en múltiples facetas de la vida social². El más visible de estos procesos es el económico y financiero, que ha llevado a la aparición de una economía planetaria dominada por un mercado financiero transnacional que opera las 24 horas del día, y con empresas transnacionales cuyo volumen de facturación a menudo supera el producto interior bruto de muchos países de renta media. Ahora bien, hay distintas maneras de vincularse a ese proce-

¹ Moisés Naim. *Ilícito*. Debate, Barcelona 2006

² David Held, “La globalización tras el 11 de septiembre”, *El País*, 8 de julio de 2002.

so según países, regiones, sectores productivos, y grupos sociales, y en esa economía planetaria también hay un “lado oscuro”. Este se caracteriza por la aparición de redes económicas ilícitas que surgen cuando existe oferta y demanda de un producto, cuya prohibición genera rentas extraordinarias y hay grupos que pugnan por el control de la producción, tránsito y comercialización del mismo. Estos grupos tratan de sortear el control del Estado y, si son lo suficientemente fuertes, trataran de debilitarlo para que no pueda imponer la ley, creando de manera deliberada “vacíos de poder” en los que el Estado no puede actuar, y esas actividades pueden desarrollarse sin impedimentos.

Las políticas de liberalización han tenido un papel importante en este proceso. De hecho, en su dimensión económica la globalización se asienta sobre la eliminación de barreras a la circulación de bienes, servicios y capitales, y en muchos países ello se ha llevado a cabo a través de la aplicación de las políticas del llamado “Consenso de Washington”. En cualquier caso, cuando la liberalización y el incremento de los intercambios no se ha producido de forma lícita, *de iure*, ha ocurrido *de facto*, a menudo a través de mecanismos ilegales, como ocurre con las drogas, las armas, o los emigrantes.

La globalización también supone una reestructuración global de la producción y del trabajo, en la que hay ganadores y perdedores. Se han generado extraordinarios beneficios para ciertos países, regiones, sectores productivos, y grupos sociales, al mismo tiempo que otros se han empobrecido y se han visto empujados a la exclusión. Como afirma Castells la globalización divide el mundo y las naciones, entre ellas y al interior de cada una de ellas, en zonas polarizadas de opulencia y pobreza, de inclusión y exclusión, de poder y vulnerabilidad, generando una fragmentación cada vez más profunda del orden social, sea nacional, o internacional³. No se trata sólo de un problema de distribución desigual de los recursos, pues supone negar todo un conjunto de derechos, en especial los derechos económicos y sociales⁴. En la actualidad, según cálculos del Banco Mundial, casi la mitad de la población del planeta tiene que malvivir con unos ingresos per cápita inferiores a dos dólares diarios, y las diferencias entre ricos y pobres no dejan de aumentar. La pobreza y la desigualdad impiden la consolidación de la democracia y la plena realización de la ciudadanía. La participación política supone la autonomía del individuo, y ésta no existe allí donde no se dan unas condiciones mínimas de vida sin las que no es factible el disfrute real de los derechos políticos.

³ Manuel Castells. *La era de la información. Vol.3 Fin de milenio*, Alianza editorial, Madrid, 1998.

⁴ David Held. *La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.

Estas dinámicas de exclusión se encuentran entre las causas de la frustración y la desesperanza de amplios segmentos de la población, especialmente de los jóvenes

En algunos contextos, estas dinámicas de exclusión se encuentran entre las causas de la frustración y la desesperanza de amplios segmentos de la población, especialmente de los jóvenes, a los que ni el sistema educativo, ni el mercado de trabajo les ofrece opciones para integrarse en la economía y en la sociedad. Al mismo tiempo que se les incita al consumo, en un contexto en el que ciertas actividades delictivas suponen dinero rápido y una particular forma de afirmación y prestigio social. Además hay pocos riesgos de que se termine en la cárcel a causa de la ineficacia o la corrupción de la policía y la debilidad del sistema de justicia penal. Estas son algunas de las razones que explican la aparición de fenómenos como las maras, el feminicidio o el crecimiento de crimen organizado ligado a la violencia social⁵.

La expansión de las interdependencias, flujos y redes transnacionales tiene como consecuencia un debilitamiento de la soberanía por parte del Estado. Estas redes rebasan los límites territoriales y ponen en cuestión el orden mundial “westfaliano” clásico⁶, basado en el Estado-nación y el principio de soberanía absoluta sobre el territorio y la población. Parte de los esfuerzos y de los procesos básicos que determinan la vida de la comunidad están cada vez más fuera del alcance de los Estados nacionales y de sus autoridades políticas, pese a que éstas puedan gozar de plena legitimidad política, y en especial, de legitimidad democrática⁷. El poder político efectivo depende cada vez menos de las capacidades y la jurisdicción de los gobiernos nacionales, y en determinadas cuestiones, para que éste sea eficaz es preciso (re)negociar la autoridad y el poder entre las diversas fuerzas y organismos, públicos y privados, que actúan en los planos nacional, regional e internacional. Hay que señalar que ese debilitamiento del Estado también es el resultado de políticas que han tenido ese objetivo, y que se han inspirado en la concepción neoliberal, que busca reducir al máximo el papel del Estado, subordinándolo al libre juego de las fuerzas del mercado.

El debilitamiento del Estado no se limita a su jurisdicción doméstica, ya que también afecta a su capacidad para promover una cooperación internacional efectiva, al erosionar sus estructuras y su capacidad para abordar problemas transnacionales como las migraciones o la pobreza.

Todo esto es particularmente visible en los llamados “Estados frágiles” o “institucionalmente débiles”, en el que el Estado ha perdido el control sobre parte o la totalidad de territorio, no puede proteger la seguridad de sus ciudadanos, ni ofrecer bienes públicos, ni mante-

⁵ Dirk Kruijt y Kees Koonings, *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin America*, Zed Books, Londres, 1999

⁶ Véase el artículo de José Manuel Pureza, “Soberanía y fragmentación del poder estatal”, *Papeles de cuestiones internacionales* nº 76, invierno de 2001-2002.

⁷ Mark B. Taylor, et al. *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*, CIP-FUHEM, Madrid 2005, p.18.

ner su monopolio en el uso legítimo de la fuerza, ni son socios fiables en la cooperación internacional. Es en estos Estados donde las redes ilícitas operan sin impedimentos, y la delincuencia internacional puede llegar a constituir una actividad central en la economía de estos países. Este es el caso de Haití, una país con una fuerte debilidad institucional, en una transición democrática muy difícil y con un sistema judicial muy disfuncional, que no es capaz de resolver la creciente violencia empleada por los actores políticos y por el crimen internacional. El Estado no es capaz de proveer seguridad a sus ciudadanos, porque su sistema judicial es corrupto y carece de una infraestructura adecuada para juzgar a las personas detenidas que han cometido un delito. Haití tiene la peor puntuación en el “Índice sobre la Percepción de la corrupción” que ha elaborado la organización Transparencia Internacional. Además, una parte importante de la cocaína procedente de Colombia que entra en Estados Unidos, lo hace a través de este país. Un alto porcentaje de los haitianos que son deportados de los Estados Unidos acaban implicándose en actividades ilícitas, según el informe elaborado por International Crisis Group⁸. En Haití, las motivaciones políticas y criminales, de los grupos armados, que se estima según la Minustah entre 4.000 y 6.000 miembros, en muchas ocasiones se entrecruzan.

Aunque sus instituciones sean más sólidas, otros países se enfrentan al reto de combatir redes delictivas que se han infiltrado en el propio aparato del Estado. La complicidad activa de los gobiernos, junto con una sólida cobertura de empresas legales, han sido determinantes para explicar el incremento de las economías ilícitas. Quienes ejercen esas actividades utilizan las rentas extraordinarias generadas por la prohibición o por la evasión de las obligaciones fiscales para comprar la complicidad de otros sectores, y ello conduce a que esas actividades estén profundamente imbricadas en las actividades económicas legales, la política, y los gobiernos⁹.

El caso de Colombia es sintomático. El paramilitarismo ha estado muy ligado al narcotráfico y esto le ha permitido acumular poder político y grandes fortunas. La penetración del paramilitarismo en las estructuras del Estado ha sido denunciada en muchas ocasiones por las organizaciones sociales. Salvatore Mancuso, dirigente de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) una coalición armada de extrema derecha llegó a afirmar en 2004 que un 35% del Congreso tenía vínculos o proximidad con el paramilitarismo. Con el proceso de descentralización político-administrativo de la década de los noventa, las redes de traficantes se infiltraron en los poderes locales y lograron nombrar alcaldes, gobernadores y jueces. En 2007 el propio gobierno colombiano ha reconocido este hecho, cuando la minis-

8 International Crisis Group, *Haiti: Justice reform and Security Crisis*. Policy Briefing, Latin America/Caribbean briefing, nº 19. Port au Prince, Bruselas, 31 de Enero 2007.

9 Naim, *Op. cit.*, 2006.

Las organizaciones criminales operan internacionalmente de igual modo que las empresas transnacionales

tra de Asuntos Exteriores tuvo que dimitir por su vinculación con los paramilitares y otros 14 altos cargos estaban siendo investigados, en lo que se ha llamado la “parapolítica”¹⁰.

Como se ha afirmado, la desigualdad y la pobreza, las migraciones, o el narcotráfico son cuestiones que, por su carácter crecientemente transnacional, sólo pueden ser afrontadas eficazmente con respuestas globales y coordinadas. Sin embargo, esta coordinación resulta sumamente compleja porque las organizaciones internacionales y los marcos de cooperación intergubernamental vigentes —conferencias intergubernamentales, tratados internacionales, regímenes...—, tienen carácter subsidiario respecto a los Estados miembros y permanecen subordinados a una concepción clásica de la soberanía estatal. Esto hace cada vez más visible la ausencia de entidades supranacionales que puedan ofrecer respuestas a estos problemas de carácter global. Al mismo tiempo el Estado no es capaz de resolver por sí sólo estas cuestiones y es, en muchos aspectos, “una categoría zombi”, según la denominación de Ulrich Beck :“a la vista de las amenazas de carácter global, la única vía que lleva a la seguridad nacional es la de la cooperación transnacional (...).el interés nacional de los Estados los fuerza a desnacionalizarse y transnacionalizarse. Es decir, a renunciar a parte de su soberanía para resolver sus problemas nacionales en un mundo globalizado”¹¹.

Rasgos generales de la violencia transnacional y de las actividades ilícitas

La violencia social ligada a actividades delictivas ha aumentado debido a su diversificación y mayor alcance. Las organizaciones criminales operan internacionalmente de igual modo que las empresas transnacionales, pueden vincularse a éstas, e incluso competir con ellas en áreas específicas del mercado¹². En estas redes globales de actividades ilícitas se encuentran organizaciones con arraigo nacional, regional y étnico, la mayoría con una larga historia, entrelazada con la cultura de países y regiones específicas, su ideología, sus códigos de honor y sus mecanismos de vinculación¹³. Durante largo tiempo, su estrategia fundamental fue penetrar en las instituciones nacionales y locales del Estado en su país de origen, estableciendo una profunda conexión con las redes locales. Sin embargo, la globalización ha modificado la estrategia institucional del crimen organizado y de las actividades ilícitas. La interconexión global entre las organizaciones, su alta flexibilidad y movilidad les ha permitido

¹⁰ *El País* 19 de febrero de 2007.

¹¹ Ulrich Beck, “El mundo después del 11 de septiembre”, *El País*, 19 de octubre de 2001.

¹² Francisco Rojas Aravena. *El crimen organizado internacional. II Informe del Secretario General de FLACSO*, FLACSO, Costa Rica, 2006, pp.10-11.

¹³ Castells, op. cit, p. 231.

sobrevivir y prosperar en el ámbito internacional, eludiendo las regulaciones nacionales y actuando allí donde las condiciones resultan más favorables.

La *Cosa Nostra* siciliana, la mafia estadounidense, los cárteles de Colombia y México, las redes criminales nigerianas, las mafias rusas, los traficantes de heroína turcos, las cuadrillas armadas de Jamaica y una variedad de agrupaciones criminales regionales y locales de distintos países se han articulado e interconectado en una red global diversificada, que trasciende las fronteras y vincula negocios de toda clase, en particular el tráfico de drogas. En cada país, y en cada región, las bandas y las redes de bandas buscan las posibilidades de vincularse con unas cadenas más amplias de actividades en este submundo, que tiene una presencia dominante en muchos barrios y regiones, y que ha sido capaz de adquirir y legalizar importantes activos en algunos pequeños países a través del blanqueo¹⁴.

Estas redes ilícitas están profundamente imbricadas en el sector privado, en la política y en los gobiernos a través del blanqueo y la corrupción. La influencia política es muy importante y la violencia transnacional debilita la soberanía estatal y transforma profundamente los procesos de gobierno, llegando a determinar procesos electorales, viciar la actuación de los tribunales, o paralizar el funcionamiento del Estado. La corrupción penetra en el entorno institucional en todos los niveles: desde las autoridades locales y nacionales como la policía, las aduanas, la judicatura, la clase política, la banca, o la prensa, entre otros. En ausencia de un poder estatal firme, las redes del narcotráfico se hacen con el control de tantas personas y organizaciones como les sean necesarias. “Para la mayoría de estas personas, la alternativa entre obtener sumas de dinero considerables o ver a sus familias aterrorizadas es demasiado fuerte para resistirse¹⁵.

En algunos casos, los intereses de un país pueden estar completamente en sintonía con el fomento y la protección de actividades comerciales ilícitas a escala internacional. Este es el caso de Suriname, un país de tránsito en las redes del narcotráfico, en el que el capital procedente de esta actividad ilegal se ha adueñado de la economía nacional. En otros, como en Bolivia, Colombia, Perú, el blanqueo alcanza tales dimensiones que llega a condicionar los procesos macroeconómicos, volviéndose decisivo en regiones o sectores específicos. El impacto económico y los efectos distorsionadores de esta economía criminal invisible sobre las políticas monetarias y la política económica son muy grandes, pero la dificultad para estimar su impacto con precisión radica, obviamente, en su opacidad¹⁶.

14 *Ibidem*

15 *Ibidem*

16 *Ibidem*

Se estima que alrededor de 8% de la economía mundial corresponde a dinero vinculado al tráfico de drogas, a la fuga de capitales o a la evasión de impuestos

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que alrededor de 8% de la economía mundial corresponde a dinero vinculado al tráfico de drogas, a la fuga de capitales o a la evasión de impuestos. El narcotráfico es el sector más importante y que mueve más dinero, seguido del tráfico de armas. Junto a esto habría que añadir el tráfico de personas, de órganos, la trata de blancas y la prostitución, el secuestro, el contrabando y otras formas de fraude y extorsión. Esta variedad de operaciones, crea una industria global cada vez más diversificada e interconectada entre si.

Aunque los cálculos de los beneficios y de los flujos financieros originados por estas redes no son fiables, nadie pone en cuestión que estos son cuantiosos y van en aumento. El blanqueo y la acumulación de ganancias, en cifras que no tienen precedentes en el mundo contemporáneo, se ha visto favorecida por la liberalización financiera y por los numerosos instrumentos disponibles para ocultarlas y blanquearlas, sean paraísos fiscales, fondos de inversión, o “sociedades pantalla”, que permiten a las redes del crimen organizado invertir sus beneficios con gran facilidad, y realizar transacciones financieras desde cualquier parte del mundo en cuestión de segundos. La libre circulación de capitales permite que estas redes ilícitas combinen espacios legales e ilegales en las distintas fases del proceso, lo que hace aún más difícil su control¹⁷.

El blanqueo de dinero requiere de la colocación de fondos en efectivo en el sistema financiero, a través de depósitos en bancos o en otras instituciones. Posteriormente se han de desvincular los fondos de sus fuentes reales para evitar su detección ante eventuales auditorías u otros sistemas de control. La velocidad y la diversidad de las transacciones hacen extremadamente difíciles detectar el origen de estos fondos, que pasan constantemente de una institución financiera a otra, de una divisa a otra, de un valor a otro. Por último, se introduce el capital blanqueado en la economía legal, y por lo general utiliza los puntos de entrada más débiles de la economía legal, en países o en actividades con menos controles, como el sector inmobiliario.

Debido a su volatilidad y a su disposición a aceptar un mayor riesgo, el capital de origen ilegal sigue y amplifica las turbulencias especulativas de los mercados financieros. Se ha convertido así, en una fuente importante de desestabilización de los mercados financieros y del capital internacional¹⁸.

17 Moisés Naim, *Op. cit.*

18 Castells, *Op. cit.* p. 238

La globalización también ha contribuido a crear novedosos patrones de comunicación e información y una densa red de relaciones que vinculan a los grupos y las culturas particulares entre sí, transformando la dinámica de las relaciones políticas por encima y por debajo del Estado. Esto hace que en algunos contextos en el que las actividades ilícitas tienen una fuerte implantación, criminales de éxito se hayan convertido en modelos de referencia a seguir por una generación de jóvenes fascinados por la violencia, que asocia el crimen con la virilidad y con estilos de vida de riesgo, así como con la obtención fácil de dinero y recursos que, de manera legal les son negados de forma sistemática. “En un mundo de exclusión, y en plena crisis de legitimidad política, los límites entre la protesta, los modelos de gratificación inmediata, la aventura y el crimen se vuelven cada vez más borrosos”¹⁹.

No existen normas internacionales eficaces que establezcan controles efectivos a las actividades económicas delictivas, puesto que se basan en los instrumentos nacionales y estos no son capaces de afrontar un fenómeno que trasciende las fronteras. En la mayoría de los Estados, la legislación nacional se basa en concepciones tradicionales de la soberanía, por lo que no pueden ser eficaces para combatir este fenómeno, dada su naturaleza transnacional. Además, las medidas que se han adoptado para perseguir estos delitos, centradas en la represión de sus manifestaciones últimas, y no en el conjunto de sus causas, cada vez resultan menos efectivas.

Violencia transnacional en América Latina: causas, procesos, y costes

En América Latina la violencia político-militar ha disminuido notablemente con los procesos de paz de Centroamérica, y el fin de la violencia en Perú, pero han aparecido y se han agravado otros tipos de violencia social ligadas al crimen organizado y las redes transnacionales. Los homicidios dolosos se elevan a 25,1 por cada cien mil habitantes, lo que es tres veces mayor que la media mundial, y el nivel más alto del mundo²⁰. La región sufre una crisis que afecta a la gobernabilidad y se observa una creciente debilidad estatal en diversos países con la pérdida del monopolio en el uso legítimo de la fuerza como atributo esencial del Estado²¹. El poder e influencia de los grupos ilegales no ha dejado de aumentar, hasta el punto de que han llegado a impedir el pleno control del Estado en amplias áreas del territorio, como ha ocurrido con los paramilitares en Colombia, o

¹⁹ Castells, *Op .cit.*p.242

²⁰ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004

²¹ Francisco Rojas Aravena. “Mayor presencia del crimen organizado” en *Foreign Affairs en español*, vol 7. nº 2, 2007, pp. 22-35

*El poder
e influencia
de los grupos
ilegales
no ha dejado
de aumentar,
hasta el punto
de que han
llegado a impedir
el pleno control
del Estado*

imponerse como fuentes de autoridad en los barrios marginales, como ilustra el desafío a la autoridad del “Primer Comando de la Capital” de Sao Paulo, en Brasil, o las operaciones casi militares que se han desarrollado en algunas favelas de ese país para afrontarlo. En México el crimen organizado ligado al narcotráfico ha ido ganando terreno, en lo que se ha denominado “narcoviencia”. La utilización de unidades militares para hacer frente a las bandas de narcotraficantes en México por parte del Gobierno de Felipe Calderón, ante la corrupción e ineficacia de la policía, pretenden ser una muestra de determinación de las autoridades, pero a menudo revela su debilidad frente a este fenómeno²².

Centroamérica, y en particular El Salvador y Guatemala, registran también índices muy elevados de delitos violentos. Han aparecido nuevas formas de violencia causada por las bandas juveniles, antiguos miembros de las fuerzas paramilitares y desmovilizados, que han buscado en la criminalidad y el tráfico de drogas una nueva forma de vida. La tasa de homicidios en El Salvador era en 2004 de 40 por cada 100.000 habitantes, una cifra superior a la tasa de mortalidad durante el conflicto armado de los años ochenta y comienzos de los noventa. En El Salvador, y en menor medida en Guatemala el crecimiento de las pandillas juveniles o “maras” ha hecho que el uso de armas ligeras se haya incrementado, no solo por su utilización de estos grupos, sino por la proliferación de grupos privados de seguridad que protegen a los sectores pudientes de la acción de estas bandas, y que con frecuencia se ven envueltos en enfrentamientos donde se utilizan estas armas de forma indiscriminada. El elevado número de linchamientos que se han producido en Guatemala –una dramática expresión de violencia social– revela la desconfianza existente en la policía y los jueces, pero también cuán arraigada está la cultura de la violencia y el riesgo de que la población se tome la justicia por su mano.

¿Cuáles son los factores causales de esta realidad? Dada la heterogeneidad de la región y las distintas dimensiones de la violencia transnacional en América Latina, esta sección prestará atención tanto a esas dimensiones, como a algunas particularidades nacionales.

El papel del narcotráfico

En primer lugar, para algunos países de la región, la violencia está relacionada con el incremento del narcotráfico, tanto en lo referido al control de la producción como de las rutas y canales de tránsito.

²² Fernando Carrión. “la inseguridad ciudadana en América Latina”, *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano* nº 12, pp. 29-42

Según el informe de la Oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA)²³, gran parte de la alta tasa de homicidios de la región se relaciona de una manera u otra con la producción y tráfico de drogas ilegales.

Las redes de narcotráfico utilizan la violencia como práctica habitual para conseguir sus objetivos, que van desde asegurar el cumplimiento en las transacciones, proteger el mercado propio, prevenir infracciones o violaciones del “código de silencio” que impide que se filtre información a las autoridades legales, proteger las rutas de paso, y las propiedades obtenidas por el blanqueo de capitales²⁴.

Los cárteles y grupos similares surgidos del tráfico de drogas en diversos países de América Latina cuentan con una red de producción, gestión y distribución que enlaza las zonas agrícolas de producción, los laboratorios químicos, las instalaciones de almacenamiento y los sistemas de transporte para la exportación a los mercados de los países demandantes. Estos cárteles se han centrado originalmente en la producción y tráfico de cocaína, pero después han ampliado su actuación a la marihuana, la heroína y otras drogas de síntesis²⁵. Por la naturaleza internacional de la demanda de drogas, estos cárteles están compuestos por una red descentralizada, aunque coordinada, compuesta por pequeños productores bajo el control de los jefes de los cárteles, que mediante la violencia, la financiación y la capacidad de distribución estuvieron internacionalizados desde sus orígenes. Se vincularon con organizaciones criminales nacionales y locales de los Estados Unidos y Europa para distribuir su mercancía, y establecieron un vasto imperio financiero y comercial de operaciones de blanqueo de dinero que, más que ninguna otra organización criminal, penetró profundamente en el sistema financiero global²⁶. Cualquier estimación que se realice respecto a estas operaciones debe partir del hecho de que su valor monetario depende más de la prohibición, que es el factor decisivo en el precio de estas sustancias, que de sus costes de producción y procesamiento. Partiendo de este hecho, se estima que el volumen mundial del tráfico de drogas en 2003 alcanzó 13.000 millones de dólares como precio al productor; 94.000 millones en los distribuidores mayoristas, y 322.000 millones teniendo en cuenta el precio minorista y los decomisos realizados por las autoridades. La cocaína es, después del cánnabis, la segunda droga en importancia en cuanto al mercado global de drogas, con un total de 71.000 millones de dólares conforme al precio del minorista en los mercados de destino. A título comparativo, esa cifra representa casi el doble de las exportaciones mundiales de carne, y más del doble de las exportaciones mundia-

23 Laurie Freeman, *Estado bajo asalto: la narcoviencia y corrupción en México. Las consecuencias inde-seadas de la guerra contra las drogas*. WOLA, Washington, 2006.

24 Naciones Unidas, *World Drugs Report 2005*, Nueva York, pp. 16-17

25 Castells, *Op. cit.*, p.206

26 Castells, *Op. cit.*, p.206

*Existe una relación
entre
el surgimiento
de los actores
armados
en América Latina
y la debilidad de
las instituciones,
que se traduce
en vacíos locales
de gobierno*

les de todos los cereales. Como es sabido, la mayor parte de la cocaína se produce en el área andina, y según las estimaciones de Naciones Unidas, Colombia es origen del 50% de la producción de cocaína mundial; Perú del 32%, y Bolivia del 13%²⁷.

En Colombia, el narcotráfico ha sido uno de los factores claves para perpetuar el conflicto desde la década de los ochenta hasta la actualidad. Los narcotraficantes realizaron alianzas con determinadas organizaciones guerrilleras, apoyaron la formación de grupos paramilitares y financiaron acciones terroristas²⁸. Las estrategias de soborno y extorsión que siguieron los carteles de la droga lograron penetrar e influir en las instituciones nacionales, produciendo un alto grado de corrupción. Los vínculos entre los paramilitares y el gobierno, ya mencionados, se inscribe en este marco²⁹.

En México, los homicidios relacionados con el narcotráfico hacia los Estados Unidos se incrementaron de forma alarmante. La llamada "narcoviolenca" se ha extendido al interior de las prisiones de máxima seguridad, desde las que se ordenan asesinatos y se dirige el negocio de la droga. La existencia de corrupción en los niveles más altos dentro de las instituciones de aplicación de la ley hace más difícil afrontar este fenómeno. Debido a su capacidad para corromper y amenazar a los funcionarios públicos, los narcotraficantes se han convertido en la "ley de facto" en algunas ciudades fronterizas³⁰. Además, la población desconfía de toda fuerza de seguridad pública por su alto grado de corrupción. El narcotráfico ha aprovechado los problemas institucionales existentes en México, como la corrupción y la ineficacia de las procuradurías y de un sistema judicial débil, para fortalecerse y crecer. Se estima que la narcoviolenca en México se cobró 2.000 muertos durante 2005, y la mayoría de estos crímenes no se esclarecen. Centroamérica se ha convertido en un importante lugar de tránsito de drogas ilegales, de tráfico de personas, de explotación sexual, falsificación de mercancías y lavado de dinero procedente del narcotráfico. Éste proporciona los medios para corromper a funcionarios, policía y ejército. En Guatemala se estima que alrededor de 3.000 millones de dólares pasan por canales informales y sin control. Se temen que parte de este dinero sea utilizado para financiar campañas electorales de algunos partidos para las elecciones que se celebrarán a finales de 2007. En 2005 se produjeron en ese país 5.338 asesinatos, un 23% más que en 2004, según las estadísticas de la policía. Las cifras correspondientes a 2005 son las más elevadas desde el final del conflicto armado interno de Guatemala (1960-1996). Este hecho sitúa a Guatemala entre los paí-

27 Menno Vellinga, "Violence as market Strategy in Drug Trafficking: The Andean Experience, en Dirk Kruijt y Kess Kooning, *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books, Londres, 2005, pp.73-86

28 Francisco Leal Buitrago, *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*, Bogotá, Planeta Editores, 2006

29 Ver *El País* 19-2-2007

30 Freeman, *Op. cit.*, p.2

ses latinoamericanos con un porcentaje más alto de asesinatos, con aproximadamente 44 por 100.000 habitantes, y hasta 103 por cada 100.000 en la capital. Es muy visible el coste que ello supone para la legitimidad de las autoridades y del Estado de derecho, ante su incapacidad para controlar el aumento vertiginoso de la violencia y de proporcionar seguridad pública a la población. Lo que sucede en Guatemala es un ejemplo de las dificultades que enfrenta un país para abordar una situación de violencia que tiene un fuerte impacto local, pero cuyas raíces se encuentran a miles de kilómetros.

Debilidad de las instituciones y problemas de gobernabilidad

En segundo lugar, existe una relación entre el surgimiento de los actores armados en América Latina y la debilidad de las instituciones, que se traduce en vacíos locales de gobierno. Estos vacíos se forman a raíz de una prolongada ausencia de las autoridades y representantes legales de la ley en las barriadas y favelas de las grandes ciudades latinoamericanas. Estos actores armados privados e informales ocupan el lugar de la policía y la justicia³¹. La ausencia de la autoridad se explica por la debilidad de las instituciones públicas, pero las bandas armadas la imponen por la fuerza, pues es un requisito para poder desarrollar su actividad delictiva, generalmente asociada al narcotráfico. El poder de las mafias y cárteles de la droga busca a menudo “legitimarse” imponiendo una forma de “orden” local, y a través de la distribución de ayudas y patrocinios a grupos deportivos u otras agrupaciones locales; también recaudan impuestos, establecen toques de queda, realizan reclutamientos forzosos, y ajusticiamientos, entre otras prácticas. Esta actuación no sería posible sin las extraordinarias ganancias que proporciona el tráfico de drogas a escala transnacional. De hecho, los nuevos actores armados son la autoridad local de facto, en las favelas, o barriadas de Rio de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, Bogotá, Medellín, y México DF. Son los nuevos representantes de una “ley paralela”, que coexiste con el resto de la sociedad.

En este contexto, hay que mencionar la ineficacia y la corrupción que minan a las fuerzas policiales y al poder judicial. Para muchos latinoamericanos, la policía no sólo no puede resolver el problema de la violencia urbana, sino que es parte del problema, porque con frecuencia es abusiva, incompetente, corrupta o está implicada en los secuestros o en el narcotráfico. Esta percepción tan negativa de las fuerzas del orden público se explica porque las fuerzas policiales durante las dictaduras que asolaron América Latina fueron a menudo militarizadas y su principal papel fue mantener el orden interno.

31 Koonings y Kruijt, *Op.cit.*

La proliferación de armas ligeras se encuentra entre los factores que explican el alto grado de violencia social y la vinculación transnacional de dicha violencia

No ha sido fácil su adaptación a las funciones de salvaguarda de la seguridad pública que les resultan propias, y con frecuencia utilizan métodos cuasimilitares. Amnistía Internacional ha afirmado que no puede haber justificación para los ataques violentos contra la población ni contra objetivos relacionados con el cumplimiento de la ley, y que estos ataques son actos delictivos que sólo pueden socavar la provisión efectiva de seguridad pública basada en los derechos humanos³². Algunas fuerzas de seguridad están distorsionadas por la presión externa. Es el caso de Perú o de Colombia. Éste último país cuenta con modernos medios para combatir el narcotráfico, suministrados por Estados Unidos, pero que se muestra ineficaz para enfrentar la delincuencia común en los barrios.

La falta de una política de seguridad pública eficaz no sólo ha decepcionado a las comunidades pobres, sino también a la propia policía. La policía no es una profesión valorada, los salarios son bajos y los abusos de los superiores son comunes. Muchos agentes de policía consideran que el envío a una favela es un castigo. Los policías que trabajan en los barrios marginales de Brasil suelen tener una formación deficiente y pocos recursos, y las operaciones de tipo militar les hacen correr un elevado riesgo de sufrir ataques de bandas de delinquentes y de las facciones del narcotráfico. Sólo en 2004 murieron 52 policías en acto de servicio en Río de Janeiro

La debilidad de las instituciones también se traduce en la impunidad con la que actúa el crimen organizado. Cuando existe impunidad, el incremento de la violencia crea una sensación aun más aguda de inseguridad entre una ciudadanía que sabe que los responsables de los asesinatos siguen libres, con disposición y capacidad para volver a matar. La impunidad es consecuencia de la debilidad y la ineficacia del poder judicial. Un estudio realizado por CIDAC, mostró que en México el 96% de los delitos violentos perpetrados entre 1996 y 2003 no han sido llevados a la justicia. En Brasil, de los 50.000 asesinatos perpetrados cada año, sólo el 8% han sido llevados a juicio, y se estima que el 75% de los delitos no son denunciados. En Guatemala, sólo el 4% de los crímenes termina en una condena³³. Es muy significativo al respecto el elevado índice de presos en situación preventiva, que a menudo esperan juicio durante años en prisiones atestadas y en pésimas condiciones. En 2002, alrededor del 55% de la población carcelaria de América Latina se encontraba en esta situación. La impunidad generalizada actúa como un poderoso incentivo para las actividades delictivas, que suelen producir grandes beneficios con muy poco riesgo para quienes las realizan.

32 Amnistía Internacional. Brasil: "Entran disparando". *La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, Brasil, diciembre de 2005

33 The Economist. "The battle for safer streets", 30 de septiembre de 2004

Proliferación de armas ligeras

En tercer lugar, la proliferación de armas ligeras se encuentra entre los factores que explican el alto grado de violencia social y la vinculación transnacional de dicha violencia en el caso latinoamericano. En términos de muertes violentas, las armas ligeras son probablemente una de las mayores “armas de destrucción masiva”, debido a su proliferación y a los grandes costes humanos y económicos que conllevan y por su asociación con múltiples formas de criminalidad y violencia³⁴. Con el fin de la guerra fría, muchos de los conflictos que asolaban el continente cesaron y se llevaron a cabo procesos de democratización, y con ello, la desmovilización de los actores armados. Esto sin embargo, dejó un amplio arsenal de armas disponibles que sirvió para alimentar el creciente tráfico ilegal de armas ligeras presente en la región, con el que se han rearmado los grupos ilegales. América Latina es la región donde mueren más personas por armas de fuego sin estar asociadas a conflictos armados. En determinados contextos, en los que predomina una cultura de la violencia que lleva a resolver los conflictos a través del uso de la fuerza, la disponibilidad de armas provoca una peligrosa escalada de la violencia con un elevado coste en vidas humanas. En Centroamérica se estima que hay alrededor de dos millones de armas de fuego en circulación, en manos de civiles, pues esta cifra no incluye las armas pertenecientes a las fuerzas militares y la policía. En México el 80% de los delitos cometidos se realizan con armas adquiridas legalmente en Estados Unidos e introducidas ilegalmente al país mexicano. La frontera con Estados Unidos hacen que México sea el escenario de actividades criminales relacionadas con el narcotráfico o el tráfico de personas.

Brasil es el país latinoamericano donde más muertes se han producido como consecuencia de las armas ligeras. Se estima que un 84% de la víctimas de armas ligeras en Latinoamérica proceden de este país. La debilidad de los controles en las fronteras y las condiciones de pobreza hace que las medidas orientadas al desarme que han promovido diversas ONG no hayan tenido los resultados esperados. El referéndum para la aprobación de un Estatuto de Desarme fue rechazado por la población, y esto supuso un serio freno para avanzar en el control y desarme de las armas ligeras³⁵.

En Haití se estima que están en circulación alrededor de 200.000 armas ligeras, de las cuales 170.000 están en manos de civiles y unas 13.000 están en posesión de los grupos armados³⁶. Desde el 2004 se está implementado con el apoyo de la OEA y del CARICOM

³⁴ Véase los análisis de la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y su Proyecto “Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la Seguridad Hemisférica”, en <http://www.flacso.org> y en <http://www.hemisferio.org/armas/>

³⁵ Una de las organizaciones líderes en este proceso fue Soudapaz, <http://www.soudapaz.org/>

³⁶ Robert Muggah, *Securing Haiti's Transition. Small Arms Survey*, 2004 en www.smallarmssurvey.org

una Ley sobre Armas, Municiones y Explosivos, para la reducción de armas ligeras y para adecuarse a los estándares internacionales. Sin embargo, el gobierno haitiano no ratificó la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional. Y todas estas medidas siguen siendo insuficientes.

Desigualdad y exclusión en las “ciudades divididas”

En cuarto lugar, incide la extrema desigualdad que afecta a América Latina, que es la mayor del planeta. Aunque son fenómenos distintos, la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la informalidad presente en los mercados de trabajo están muy relacionadas. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) casi uno de cada dos trabajadores urbanos latinoamericanos se encuentran en el sector informal. Este amplio número de personas que trabajan en el sector informal y que están al margen de la ley constituyen un terreno fértil para las actividades ilícitas. Además, la combinación de desigualdad social, con la presencia de armas en manos de la población civil ha hecho que crezca de forma desproporcionada la tasa de mortalidad por armas de fuego en países como Brasil, Colombia y El Salvador. Muchos actores armados de esta nueva violencia son reclutados entre las filas de los informales y los excluidos, que se incorporan a las empresas privadas de seguridad o pasan a formar parte de las pandillas juveniles. Este fenómeno de exclusión con violencia compartida por los pobres urbanos contribuye a la destrucción de los fundamentos políticos del orden democrático³⁷. De igual manera, la concentración socio-espacial de la pobreza y la informalidad –el fenómeno de las “ciudades divididas”– genera una fuerte correlación entre violencia y marginalidad urbana³⁸.

En quinto lugar hay que destacar la ausencia de actores legítimos de la ley y del orden en los barrios pobres y marginados de algunas ciudades de América Latina, lo que ha favorecido la aparición de los actores armados privados e informales que ocupan el lugar de la policía y de la justicia, transformando estas zonas, en ámbitos de desintegración, miedo y dominación por parte de criminales³⁹. De hecho, los nuevos actores armados son la autoridad local de facto, en las favelas, o barriadas de Rio de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, Bogotá, Medellín, San Salvador, Guatemala o México DF. Son los nuevos representantes de una “ley paralela”, que coexiste con el resto de la sociedad.

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Dirk Kruijt. *América Latina: Democracia, pobreza y violencia. Viejos y nuevos actores*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), documento de trabajo 04/06, Madrid, 2006

³⁹ Dirk Kruijt y Kees Kooning. “Actores armados y ciudades fragmentadas” en *Foreign Affairs en español*, vol 7. nº 2, 2007 p.20

*La extrema
desigualdad
que afecta
a América
Latina
es la mayor
del planeta*

Los costes de la violencia social

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha impulsado una metodología para medir los costes de la violencia en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esta metodología considera tanto los costes directos de la violencia, en la salud y la provisión de seguridad, como los indirectos, en términos de actividad económica, inversiones y empleo que no se genera a causa de la violencia y la inseguridad, al disuadir a las empresas extranjeras, y por la demanda adicional de servicios de protección. Conforme a las estimaciones del BID, el coste de la violencia armada en América Latina se situaría entre los 140.000 y los 170.000 millones de dólares anuales, lo que vendría a suponer entre el 12% y el 14% del PIB anual regional⁴⁰. Buena parte de esos costes es atribuible a la contratación de seguridad privada, sólo accesible a los más ricos, lo que supone un factor añadido de desigualdad en la región. Estos estudios permiten evaluar la violencia en términos de coste de oportunidad y estimar así qué recursos se liberarían para ser invertidos en políticas de salud, educación y de reducción de la pobreza, tan necesarias en toda la región. En particular, esas estimaciones se han realizado en seis países de América Latina: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Según el BID, la criminalidad hace que el producto bruto regional sea un 25% más bajo que si esta no existiese. Según otro estudio elaborado por el PNUD en El Salvador, el coste estimado de la violencia armada para este país durante el año 2003 es de 1.717 millones de dólares, lo que equivale al total de la recaudación tributaria, al doble de los presupuestos para ese año en educación y salud juntos, y al 11'5% del PIB⁴¹.

Las respuestas: propuestas para la acción

La reducción de las distintas formas de violencia requiere combinar medidas a nivel local, nacional e internacional. La actuación para combatir la exclusión social, fortalecer el tejido social local, equilibrar bien las tareas represivas y preventivas de la policía nacional y local, fortalecer los gobiernos municipales y locales y, sobre todo, ganar y mantener la confianza de las organizaciones populares locales son elementos necesarios en los planos local y nacional, en un marco de “buen gobierno” en asuntos de seguridad cívica⁴². Pero en

40 Banco Interamericano de Desarrollo. *Análisis de la Magnitud y Costos de la violencia en ciudad de México*, Washington D.C. 1998. M. Buvinic y A. Morrison. *Violence as an Obstacle to Development*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999. Juan Luis Londoño, et al.: *Asalto al Desarrollo: violencia en América Latina*, BID, Washington, 2000. El Banco Mundial también ha participado en la medición de las tendencias y costes de la violencia. En el reciente informe publicado por la propia institución y la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen. Véase Banco Mundial, *Crime, Violence, and Development: Trends, Cost, and Policy Options in the Caribbean*, Washington, Banco Mundial, 2007. p. ii.

41 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?*, El Salvador, PNUD, Programa sociedad sin violencia, 2005

42 Kruijt y Kooning 2007, *Op. cit.*, p.20

*La reducción
de las distintas
formas de
violencia requiere
combinar medidas
a nivel local,
nacional
e internacional*

el actual contexto de la globalización, las respuestas al crimen organizado y la violencia transnacional también deben enmarcarse en una acción concertada internacional, que es más difícil y compleja debido a la ausencia de marcos de gobernanza global y la debilidad de las actuales organizaciones internacionales para afrontar estos problemas. Las organizaciones internacionales, como se ha dicho anteriormente, tienen un carácter subsidiario respecto a los Estados miembros y permanecen subordinadas a la concepción clásica de soberanía estatal. Hay un cierto consenso sobre la necesidad de profundizar y ampliar la cooperación internacional para reducir la violencia transnacional.

Existe una dependencia excesiva de un enfoque de justicia criminal, en detrimento de otros enfoques complementarios que podrían ser efectivos en reducir ciertos tipos de violencia⁴³. Sin embargo, como reseña el Banco Mundial en relación al Caribe, en los últimos años países como Jamaica y República Dominicana han desarrollado otros enfoques que han resultado muy exitosos y cuyas líneas generales son⁴⁴:

- La prevención del crimen a partir de análisis del entorno para prevenir las conductas violentas y antisociales ha generado un descenso de los delitos sobre la propiedad y ciertas formas de violencia interpersonal.
- Los enfoques de seguridad ciudadana, que combinan el uso de ciertos métodos policiales con acciones llevadas a cabo por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Los enfoques de salud pública, que ponen la atención en modificar los factores de riesgo de las conductas violentas, especialmente en la violencia contra las mujeres y en las distintas formas de violencia juvenil.

Para abordar de forma directa la violencia ligada al crimen organizado y al narcotráfico, se plantea que los enfoques preventivos no resultan eficaces. Por el contrario se propone impulsar un enfoque de justicia criminal, que priorice de forma urgente el desarrollo de sistemas de gestión de la información y la definición de indicadores para contar con mejores diagnósticos, con sistemas de medición de resultados, el seguimiento de la reforma de los programas y un sistema de rendición de cuentas a los ciudadanos.

43 Fernando Carrillo-Flórez. "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso", *Pensamiento Iberoamericano* nº 0, 2ª época, 2007, pp. 179-196

44 Banco Mundial. *Op cit. passim*.

Existen múltiples formas de abordar la violencia y de prevenir el delito, aunque no existen enfoques ideales. Uno de los enfoques más prometedores, que presenta este informe, es el que se ha realizado en los barrios de las grandes ciudades latinoamericanas; otro, el que se deriva de los programas que se realizan en el contexto de reforma de la salud y en el de reforma de sistema de justicia criminal.

Los distintos enfoques comparten que una intervención exitosa se basa en un diagnóstico adecuado sobre el tipo de violencia y los factores de riesgo, y finalizan con una cuidadosa evaluación del impacto de la intervención que ofrezca información para futuras acciones.

Por su parte, Naciones Unidas ha llevado a cabo diversas iniciativas para prevenir la violencia a través de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la Oficina para las Drogas y el Delito (UNODC) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Programa de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de las armas ligeras celebrado en julio de 2001 definió el papel de la salud en la reducción de la violencia que procede de las armas ligeras y subrayó la necesidad de abordar el fenómeno desde el suministro hasta la demanda. La OMS edita un informe periódico con recomendaciones para reducir la violencia. El último informe planteaba nueve recomendaciones orientadas a la acción, a nivel nacional y local, que iban dirigidas a políticos, educadores, y organizaciones sociales en general. Entre las recomendaciones que se planteaban se encontraban las siguientes⁴⁵:

- Establecer un Plan Nacional para la Prevención de la violencia y llevarlo a cabo.
- Impulsar la recogida de datos sobre la violencia, así como sobre sus causas y consecuencias, que permitan tener un conocimiento más preciso de los hechos y definir prioridades.
- Favorecer el intercambio de datos en los programas sobre prevención de la violencia.
- Definir respuestas a la violencia basadas en el apoyo a las víctimas.
- Integrar la prevención de la violencia en las políticas sociales y educativa teniendo en cuenta la dimensión de género
- Promover la adhesión a las leyes y tratados internacionales para la prevención de la violencia y el respeto de los derechos humanos.

45 Consultar la página web: www.who.int

- Promover respuestas y acuerdos internacionales sobre el narcotráfico y el tráfico de armas.

El PNUD, otra de las agencias de Naciones Unidas, tiene como misión promover el desarrollo sostenible, con especial atención a la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM). La violencia es un obstáculo para el desarrollo y afecta directamente a los ODM. El PNUD ha impulsado programas de formación y de asistencia técnica dirigidos a prevenir la violencia desde enfoques múltiples dentro del marco del desarrollo y la seguridad. Esto se lleva a cabo tanto en el plano nacional como en el internacional.

Uno de los programas que desarrolla el PNUD junto con la OMS es el Programa para la Prevención de la Violencia Armada (*Armed Violence Prevention Project*), (AVPP), que comenzó en 2002⁴⁶. Esta iniciativa promueve planes de acción de carácter nacional en el que se realiza análisis e investigación orientada a la recogida de datos, la formación y la asistencia técnica. Se inició en Brasil y El Salvador, dos países en los que los niveles de violencia son muy altos. Los objetivos fueron concienciar sobre el problema de la violencia armada, analizando sus causas, naturaleza e impacto sobre la sociedad y el papel que puede jugar la salud en este fenómeno. Se instaba a la acción en todos los niveles de la sociedad, analizando las mejores prácticas que han logrado reducir y prevenir la violencia.

La Oficina de Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito (UNODC) se centra en analizar el control de drogas, la prevención del delito y el terrorismo. Por ejemplo, UNODC⁴⁷ ha alertado recientemente sobre el incremento de la demanda de cocaína en Europa durante el 2006, mientras que en otros lugares del mundo decrece. Para alimentar esta demanda, los traficantes buscan por rutas alternativas, por ejemplo a través de Caribe y África Occidental. Son regiones, que además de sufrir pobreza y desempleo, tienen que enfrentarse a una carga adicional como el crimen organizado y la corrupción.

UNODC presta especial atención al tráfico de personas. En 2006, la oficina realizó un informe mostrando los patrones globales que se utilizan para el tráfico de personas. Se trata sobre todo de un esfuerzo por introducir esta cuestión en la agenda internacional. Una de sus prioridades es el análisis de las tendencias y de las políticas a partir de la recogida de datos, la investigación y el análisis sobre la reforma de la justicia, el tráfico de personas, contraterrorismo, abuso de drogas, la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero.

⁴⁶ Véase <http://www.undp.org/bcpr/smallarms> y http://www.who.int/violence_injury_prevention/

⁴⁷ UNODC. *Annual Report 2007*, p. 4

La prevención de la violencia es un prerrequisito en la región para fortalecer la democracia y promover el desarrollo

También se ocupa de obtener la ratificación de las cinco convenciones sobre delitos adoptados por la Asamblea General: la Convención contra el Crimen Transnacional organizado adoptado en Palermo, y los tres Protocolos sobre Tráfico de Personas, Migración y Manufactura y Tráfico de Armas de Fuego. También la Convención contra la Corrupción adoptada en Mérida.

Además de las organizaciones de Naciones Unidas, existen otro tipo de iniciativas de carácter internacional y local. La Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (IACPV, por sus siglas en inglés)⁴⁸ fundada en junio de 2000, es una alianza de agencias internacionales interamericana creada para desarrollar estrategias y buscar soluciones al elevado nivel de violencia y delito que existe en las Américas. Tratar de actuar como catalizador aumentando el conocimiento sobre la prevención de la violencia y facilitando el desarrollo de contrapartes para llevar los conocimientos a la práctica.

En la cumbre de las Américas celebrada en abril de 2001 se identificó la prevención de la violencia como un prerrequisito en la región para fortalecer la democracia y promover el desarrollo. La Coalición anima a las instituciones nacionales a trabajar de forma conjunta y a coordinarse con las organizaciones multilaterales para desarrollar iniciativas de prevención de la violencia. Forman parte de esta coalición la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de desarrollo (BID), la Organización Panamericana de Salud, UNESCO, la Centros estadounidenses para el control de la enfermedad (CDC), el Banco Mundial y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID).

Por otra parte, también hay que considerar las iniciativas nacionales que son necesarias para abordar la violencia transnacional y el crimen organizado pero no suficientes por sí solas, dado las ramificaciones existentes a nivel regional e internacional. Como afirma Lucía Dammert y John Bailey es preciso el fortalecimiento de las instituciones nacionales que permitan impulsar políticas coordinadas en la lucha contra la violencia transnacional y las actividades ilícitas en el ámbito internacional. También las políticas de seguridad ciudadana deben insertarse dentro de una estrategia de desarrollo económico y social, en las que las medidas de prevención y de rehabilitación sean prioritarias. Por esto, los avances realizados en algunos países deben convertirse en referencia obligada para otros contextos y, por ende, servir en un proceso de aprendizaje que todavía se está iniciando⁴⁹.

48 Consultar en: <http://www.iacpv.org/>

49 Lucía Dammert y John Bailey. "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?" en *Foreign Affairs en español*, vol 7. n° 2, 2007, p.70

Se ha de pasar de un enfoque gubernamental basado en la represión a políticas que pongan un mayor énfasis en la prevención

Para los países de tránsito de la droga y no productores de cocaína, las medidas relacionadas con la prohibición deberían ser complementadas con otras estrategias fuera de la región, principalmente la reducción de la demanda en los países consumidores y la erradicación o el desarrollo de alternativas para los países productores.

Dentro de la región se deberían desarrollar políticas orientadas a la reducción de la tenencia de armas y ofrecer alternativas a los jóvenes. Algunos países de Centroamérica y del Caribe disponen de recursos limitados para luchar contra el narcotráfico, y por lo tanto la cooperación internacional debería aportar asistencia financiera para apoyar estos programas.

También existen algunos programas en América Latina que son globales y multisectoriales⁵⁰. El más conocido y respetado es “Viva Río” en Brasil, que se orienta hacia la prevención de la delincuencia juvenil urbana. Gestiona más de 500 proyectos en distintas favelas del área urbana de Río de Janeiro. Su trabajo incluye el desarme, la capacitación policial sobre los derechos humanos y mediación de conflictos, labores policiales de la comunidad, desarrollo comunitarios capacitación laboral y asesoramiento, entre otros. Ha publicado una guía de recursos sobre como desarrollar, implementar y evaluar programas de prevención de la violencia juvenil. Las recomendaciones y el plan de trabajo es un excelente recurso tanto para gobiernos como para líderes comunitario que intentan adoptar enfoques globales sobre las pandillas.

Un programa muy reciente es el que ha llevado a cabo FLACSO –Secretaría General– sobre “Las Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica”⁵¹, en el que se realiza un inventario de las diferentes iniciativas regionales y subregionales de control de armas pequeñas y livianas, tanto gubernamentales como no gubernamentales; así como de la legislación promulgada para regularla. Y favorece el intercambio de información sobre las mejores prácticas adoptadas para controlar la producción, comercialización, tráfico ilegal, transparencia, uso, venta e intercambio de armas livianas. Algunas de las propuestas sobre el control de las armas ligeras se orientan a avanzar en una mayor aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales suscritos; el desarrollo de una perspectiva transnacional que permita coordinar políticas globales y locales; promover el multilateralismo, unificando las legislaciones nacionales y definiendo indicadores y metodologías que ofrezcan datos sobre la violencia.

50 Este apartado se basa en el informe elaborado por Geoff Thale y Elsa Falkenburger. Pandillas juveniles en Centroamérica. WOLA, Washington, octubre de 2006

51 www.hemisferio.org

Hasta la fecha no se ha realizado ninguna evaluación exhaustiva de los programas de prevención existentes ni de las mejores prácticas para combatir la violencia. Sin embargo la experiencia parece aconsejar que en el ámbito de las políticas se ha de pasar de un enfoque gubernamental basado en la represión, a políticas que pongan un mayor énfasis en la prevención. Por ejemplo, en Centroamérica, los gobiernos han pasado a complementar las políticas de “mano dura” con otros programas como los de “mano amiga” y “mano extendida”. Sin embargo el financiamiento para estas políticas menos represivas ha sido limitado.

En el ámbito internacional es necesario situar en la agenda, la violencia con vínculos transnacionales como una amenaza al desarrollo y a la estabilidad democrática. Esto requiere una acción coordinada a nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, ello resulta ser muy complejo porque los análisis de la violencia se hacen con un enfoque sectorial, centrándose en los jóvenes, mujeres, niños, o bien en fenómenos concretos, como el narcotráfico, o el blanqueo de capitales. Faltan enfoques globales que analicen la interconexión entre las diferentes formas de violencia, y que a partir de ello promuevan respuestas integrales. Ello pone sobre la mesa la necesidad de crear nuevos marcos de gobernanación global, fortaleciendo las instituciones y regímenes internacionales existentes o creando otros nuevos. Además, es esencial dar a estas instituciones y regímenes carácter y contenido democrático, permitiendo la participación de los ciudadanos en los asuntos de seguridad, que, como se ha señalado en este capítulo, son tanto internacionales como domésticos debido a sus crecientes conexiones transnacionales.

Seguridad y violencia: la responsabilidad de los Estados

Mariano Aguirre

*Director del Área de Paz, Seguridad y Derechos Humanos
Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*



El repetido anuncio en 2007 de la gravedad del cambio climático y el impacto que tendrá en campos como la salud, la alimentación e inclusive los conflictos armados está mostrando que los líderes mundiales han dilapidado desde el fin de la guerra fría hasta ahora las posibilidades de construir un sistema internacional no solamente menos violento sino también viable para gestionar los grandes problemas globales y dar facilidades a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Después de varias décadas realizando informes, formando comisiones y verificando realidades dramáticas, lo que coloquialmente se denomina “el mundo” avanza en la peligrosa dirección de estar más dividido por enfrentamientos económicos y por identidades nacionales, religiosas y étnicas. La brecha entre riqueza y pobreza, especialmente marcada por una creciente desigualdad, se agranda y, si bien hay menos conflictos armados, las posibilidades de que haya más “pequeñas guerras” y enfrentamientos entre comunidades y que continúen los golpes terroristas no son predicciones infundadas.

La complejidad del sistema internacional podría haberse orientado al terminar el período de la bipolaridad hacia políticas internacionales cooperativas, reforzando el multilateralismo, achicando la brecha entre riqueza y pobreza y adoptando medidas políticas y económicas para que el enfrentamiento real o ficticio entre visiones religiosas politizadas se pudiese prevenir. Ocurrió, sin embargo, lo contrario. El mito de la globalización económica dejó de lado una búsqueda seria por parte de gobiernos y líderes, especialmente de los Estados más influyentes, de formas de convivencia internacional que combinaran sus intereses con las necesidades de combatir problemas como la pobreza, la corrupción de la vida política en Estados postcoloniales, la violación de los derechos humanos, el reforzamiento de la democracia en los países centrales y el fortalecimiento de Naciones Unidas y otros instrumentos multilaterales. Se han hecho avances en la gestión de conflictos armados, sin duda, pero el abismo entre los problemas existentes, las ideas producidas y recomendadas por expertos, institutos de investigación y comisiones y las políticas de los gobiernos sigue siendo muy grande.

*El correlato
de la privatización
y la liberalización
económica
ha sido el regreso
a políticas
individuales
y egoístas de cada
Estado*

El correlato de la privatización y la liberalización económica ha sido el regreso a políticas individuales y egoístas de cada Estado. En nombre de un realismo económico se practica un realismo político más duro, tal como es entendido en la teoría de las Relaciones Internacionales, o sea que cada Estado busca su interés particular y que es el equilibrio de fuerzas, y no la cooperación ni la ética, lo que guía al sistema global. De este modo, el pensamiento político generado en los años ochenta a favor de sistemas cooperativos internacionales para garantizar la seguridad y reformar el orden económico y para ocuparse de cuestiones como la crisis ambiental, la pobreza o las violaciones de derechos humanos ha sido desplazado por el liberalismo económico y la seguridad basada en la fuerza y el equilibrio. En este marco, el multilateralismo que encarna la ONU se encuentra debilitado y amenazado. La organización puede quedar relegada a gestionar operaciones de paz, crisis humanitarias, refugiados, vigilar violaciones de derechos humanos, epidemias, coordinar programas contra la pobreza y procesos electorales, pero sólo cuando los gobiernos del Consejo de Seguridad o líderes regionales se lo pidan y permitan. Esto no es novedoso porque la historia de la ONU es, en gran medida, la de la tensión entre los intereses individuales de los Estados y los intereses universales, pero desde septiembre de 2001 la tendencia general es regresiva¹.

Esta tendencia hacia el realismo tampoco resulta una novedad porque los Estados siempre defienden sus intereses nacionales. Pero en los últimos diez años tanto los que ven grandes ventajas en las inter-

¹ Paul Kennedy, *The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations*. HarperCollins, Toronto, 2006.

acciones económicas de la globalización como los críticos de la misma han diagnosticado que avanzábamos hacia un mundo en el que el Estado tendría menos poder ya que serían otros poderes —las multinacionales, la arquitectura de organizaciones multilaterales, o la sociedad civil— los que definirían la política nacional e internacional. De este modo, se crearían sistemas de régimen que permitirían gestionar el sistema internacional.

Sin duda el Estado y, especialmente, algunos Estados más débiles han perdido poder de decisión y es un hecho que la globalización financiera, el libre comercio, las comunicaciones rápidas y la deslocalización y desnacionalización de la producción han alterado el concepto del Estado nacional autosuficiente y soberano. Pero en los últimos años vuelve a manifestarse un regreso al Estado fuerte y a la recuperación de la soberanía y el orgullo de identidad nacional. A la vez, los acuerdos multilaterales sobre derechos humanos, medio ambiente o comercio global se ven atacados o son difíciles de alcanzar. Se da, por tanto, una situación paradójica en la que las relaciones económicas y comerciales son más intensas, pero es más complicado construir vinculaciones mediante acuerdos.

Este regreso a Estados fuertes se verifica, por ejemplo, en el auge industrial, comercial y militar de China. Sus dirigentes están conduciendo al país al liderazgo regional en buena parte de Asia, con influencia creciente través de inversiones, demanda de su mercado interno y acuerdos militares. China será en breve un poderoso Estado nación con intereses realistas y pragmáticos y con ideas particulares y restrictivas sobre democracia, derechos humanos o cooperación².

A través de mecanismos regionales como la Organización de Shangai para la cooperación con Rusia y Asia Central; la plataforma de seis países para negociar la cuestión de las armas nucleares con Corea del Norte y vínculos con los miembros de la Asociación de las Naciones el Sudeste de Asia, Beijing está ganando una poderosa influencia que desplaza a Estados Unidos y a Japón en la zona de Asia Pacífico e integra a Myanmar, Corea del Sur, Japón, Vietnam, Australia, Singapur, Indonesia, Malasia e India, entre otros. Asia del Sur y del Este, con una población de 3.300 millones de habitantes entre todos los países de la región, incorporarán una mano de obra barata que hará bajar los salarios y los beneficios para los trabajadores en otros países del mundo. A la vez, aumentará la demanda de recursos energéticos y eso mantendrá altos los precios del petróleo³.

² Martin Jacques, "China is well on its Way of Being the Other Superpower", The Guardian, 8 de diciembre, 2005. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/china/story/0,,1661736,00.html>

³ Ver Will Hutton y Meghnad Desai, "Does the future really belongs to China", *Prospect*, enero 2007, disponible en http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=8174 y Xulio Ríos "China y el liderazgo regional en Asia", Observatorio de la política China, <http://www.politica-china.org/?p=195>, y Martin Wolf, "The World Begins to Feel the Dragon's Breath on its Back", *Financial Times*, 14 de diciembre, 2005, disponible en <http://search.ft.com/ftArticle?queryText=%E2%80%9CThe+World+Begins+to+Feel+the+Dragon%2%B4s+Breath+on+its+Back%E2%80%9D&y=0&aje=true&x=0&id=051214001123>

*El multilateralismo
que encarna
la ONU
se encuentra
debilitado
y amenazado*

Las políticas pragmáticas no han resuelto los problemas globales y sigue rigiendo el “paradigma de la seguridad”

También India está convirtiéndose en un polo de atracción de capitales, ganando mercado, y peso diplomático con sus vínculos con Rusia, Estados Unidos e Irán, y un delicado equilibrio con China⁴. Siguen la misma tendencia Suráfrica y Brasil, que desempeñan el papel de potencias regionales⁵. A la vez, estos dos países más India y China están forjando alianzas en el terreno comercial. En Rusia, por su parte, el gobierno autoritario de Vladimir Putin aprovecha la subida del precio del petróleo para reforzar su política de presidencialismo interno y unilateralismo externo, indicando a Occidente que es mejor apoyarle que arriesgarse a una imprevisible inestabilidad democrática.

Otro caso de identidad nacional es el iraní. El gobierno de Mahmoud Ahmadineyad va a continuar con el programa nuclear por tres razones: pretende ser una potencia regional y busca disuadir a otros Estados que puedan atacarle y evitar una guerra como la que tuvo con Irak; quiere contener un posible ataque de Estados Unidos y por último intenta reafirmar desde una perspectiva nacionalista que nadie le impone políticas desde fuera. Sus afirmaciones contra Israel son, también, formas de populismo pero adaptadas al mundo árabe. También en Rusia, Putin legitima su poder utilizando la carta nacionalista, y aprovecha el intento de Estados Unidos de desplegar un sistema antimisiles en algunos países del Este europeo y la ampliación de la OTAN hasta sus fronteras para agitar el anti-occidentalismo.

El paradigma de la seguridad

Un problema importante es que mientras se dejan de lado los valores y la perspectiva normativa, las políticas pragmáticas no han resuelto los problemas globales y sigue rigiendo el “paradigma de la seguridad”, según lo define el Oxford Research Group⁶. Después de la euforia liberal de los años noventa con el frívolo lema “Es la economía, estúpido”, se ha entrado en el nuevo siglo con más destrucción ambiental, más emigrantes, más personas que huyen de sus países por falta de garantías para su seguridad o que deambulan sin protección dentro de Estados sin orden, y más tensión entre Estados compitiendo por recursos que serán cada vez más escasos. El empleo, inclusive el de los ejecutivos y clases medias acomodadas, es más precario y la desigualdad, más escandalosa. Todo indica que se avanza hacia un mundo de centros seguros y protegidos (por fuerzas privadas y públicas) en ciudades y algunos países y periferias

4 Kanishk Tharoor, “India, entre ser y convertirse”, Comentario en www.fride.org, abril 2007. Disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1451>

5 Ver Susanne Gratius, “Brasil en las Américas ¿una potencia regional pacificadora?” en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1449> y Sarah-Lea John, “IBSA, ¿un nuevo multilateralismo interregional del Sur?”, en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1448>, 2007.

6 Oxford Research Group, “Respuestas globales a amenazas globales”, *Working paper*, FRIDE, septiembre 2006. Disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1139>

con mayor o menor violencia, desde Ciudad de México, Río de Janeiro o Johannesburgo hasta París o Los Ángeles.

En este contexto, la violencia adquiere nuevas formas, desde las denominadas guerras “asimétricas” entre guerrillas y ejércitos (como lo fue la del Líbano) hasta revueltas juveniles de grupos marginales (las barriadas pobres de hijos de inmigrantes en Francia), la violencia de grupos que se amparan en la identidad para mostrar su falta de expectativas futuras (la kale borroka vasca o las maras centroamericanas) y grupos armados que reemplazan el monopolio legítimo del uso de la fuerza en Estados frágiles o en colapso (son los casos de República Democrática de Congo, Somalia y Territorios Ocupados de Palestina).

Hay una vinculación importante entre la incapacidad de muchos Estados de ofrecer oportunidades a las nuevas generaciones y las nuevas formas de la guerra. En efecto, se está pasando de la confrontación armada entre Estados con ejércitos legalmente reconocidos con fines políticos y económicos definidos y limitados en el tiempo a enfrentamientos entre grupos armados estatales y no estatales, extendidos en el tiempo y con fines diversos (económicos, políticos, lucha por identidades, entre otros). El general británico retirado Rupert Smith dice que “el nuevo paradigma de la guerra entre las personas está basado en el concepto de continuidad entre confrontación y conflicto, más allá del hecho que el Estado se enfrente a otro Estado o a un actor no estatal. En vez de guerra o paz, no hay una secuencia predefinida y la paz no está al principio o al final del proceso: los conflictos se resuelven, pero no necesariamente la confrontación”⁷. Esta situación de conflicto permanente tiene serias consecuencias en la estabilidad de las sociedades afectadas y empuja a sus ciudadanos a huir o simplemente marcharse.

La tendencia global muestra que hay menos conflictos tradicionales y más situaciones violentas difíciles de calificar o, como se puede leer en los manuales del Ejército de EE UU, “violencia diferente de la guerra”. El informe sobre Seguridad Humana del Human Security Centre de la Universidad de Columbia indica que pese a la guerra de Irak y la conflictividad en Darfur (Sudán), el número de conflictos armados ha descendido en un 15%, o sea de 66 a 56 desde 2002 a 2005. En este último año había 23 conflictos en curso. La mayor disminución se ha producido en África subsahariana y el mayor ascenso en Asia Central y del Sur. A la vez, el número de víctimas en conflictos armados descendió en, aproximadamente, un 40%⁸.

La tendencia global muestra, por lo tanto, que hay menos conflictos tradicionales y más situaciones violentas difíciles de calificar

⁷ Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, Londres, 2006, p.16-17.

⁸ Human Security Centre de la Universidad de la Columbia Británica y The Liu Institute for Global Issues, *The Human Security Report. War and Peace in the 21st century*, 2005. Disponible en el enlace <http://www.humansecurityreport.info/content/view/31/66/>

Desde una perspectiva europea son tiempos difíciles, porque conciliar los intereses estatales con los universales es ir contra la tendencia general

Se da una paradoja en nuestro tiempo. Por un lado, existen más y mejores mecanismos para prevenir y frenar guerras, y para alcanzar acuerdos de paz. De hecho, ha disminuido el número de conflictos armados en el mundo en los últimos años, ha habido igualmente numerosos acuerdos de paz y existen alrededor de 40 procesos de postconflicto en curso. Pero, por otro lado, a la vez, existe una mayor aceptación y legitimación de la violencia en la vida de las sociedades, tanto del Norte como del Sur. La ruptura de lazos y redes sociales comunales (en el sentido de intereses comunes unidos a valores) en muchas sociedades, el crecimiento de lazos sociales violentos (religiosos y nacionalistas) y el regreso al realismo egoísta en las relaciones internacionales tienen, posiblemente, mucho que ver en esta paradoja. Esta situación se prolonga también en los medios tecnológicos y la riqueza existente que permitiría integrar en proyectos laborales y sociales a los millones de jóvenes que, carentes de un futuro, se refugian en la violencia y la identidad como espacio desde el que manifestar el rencor y encontrar recursos de supervivencia.

La violencia moderna tiene un fuerte componente cultural: se nutre de la barbarie sin responsabilidades en miles de películas y series de televisión, y se prolonga en los videojuegos a través de la participación activa en un mundo ficticio de violencia sin riesgo personal. Ese aprendizaje y legitimación implícita del uso de la fuerza sin que haya leyes ni moral que la regulen se infiltra entre la realidad y la ficción. Se manifiesta, por ejemplo, en serie de televisión, como la estadounidense 24, en la que el uso de la tortura en la guerra contra el terrorismo está normalizada, y se prolonga hasta las cárceles de Abu Ghraib y Guantánamo, donde se aplica la tortura y se difunde por vía digital a todo el mundo, antes con orgullo que con pesar. Un resultado coherente con la legitimación cultural y los esfuerzos en este sentido por parte del Gobierno de EE UU, parte de su sistema judicial y algunos intelectuales es que el 40% de los soldados de ese país que se encuentran en Irak justifican la tortura⁹.

Una política europea

Mirando más allá de las cifras, las tendencias globales indican que el deterioro medioambiental es sostenido, que podría haber enfrentamientos entre comunidades o Estados por recursos como el agua o

⁹ Yolanda Monge, "El 40% de los soldados de EE UU en Irak justifica la tortura", en *El País*, 12 de mayo, 2007. Disponible en http://www.elpais.com/solotexto/articulo.html?xref=20070512elpepiint_11&type=Text&ed=diario. Ver los anuarios de Amnistía Internacional, en el que se citan casos de detenciones arbitrarias y torturas en Irak (*Informe 2006*, disponible en <http://web.amnesty.org/report2006/irq-summary-esl>) y Human Rights Watch (*World Report 2007*, disponible en <http://hrw.org/wr2k7/>). En este informe se señala que soldados americanos: "revelan que los abusos [contra los detenidos en Irak] formaban parte de una política de detención e interrogatorios establecida entre 2003 y 2005. Los oficiales de mayor rango aparentemente rechazaban o ignoraban a los soldados que trataban de informar sobre estos abusos".. También Mariano Aguirre, "La justificación de la tortura", *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2007

tierras cultivables, especialmente si la crisis ambiental en ciertas regiones impulsa las migraciones masivas hacia otras zonas en las que haya más posibilidades de supervivencia. Por otro lado, crecerá la tensión entre aquellos Estados y organizaciones que quieren reforzar el régimen de acuerdos para proteger el planeta (por ejemplo, el acuerdo de Kyoto) y los gobiernos que se resisten a ello. Es previsible, también, que haya más catástrofes naturales como las que ocurrieron en la zona del Caribe, en parte de Estados Unidos y Asia.

África es un ejemplo del abandono y la redefinición de su papel. Saqueada por sus riquezas naturales y humanos durante las etapas esclavista y colonial, está ahora entrando en una nueva etapa al ser codiciada por sus recursos energéticos. China, India, Corea del Norte y del Sur, Malasia, países europeos y Brasil están compitiendo por su petróleo y gas natural. En la próxima década, el continente proveerá a los EE UU del 30% de los recursos energéticos que compra. Al mismo tiempo, África no recibe todas las ayudas que se pactaron en el G-8 y la condonación de la deuda a algunos países es sólo un respiro importante pero transitorio. La crisis alimentaria asedia Somalia (que vuelve a estar en guerra luego de la intervención de tropas de Etiopía con apoyo de EE UU para contener el auge islamista), Zimbabwe (controlada por una corrupta dictadura), Chad, Etiopía y el sur de Sudán. Las razones de las crisis son las sequías, las inundaciones, los conflictos armados, la corrupción de las élites, las epidemias y, más en profundidad, el estado de privación y falta de acceso a las necesidades humanas básicas. Por otro lado, las situaciones de conflicto o inestabilidad prosiguen en Costa de Marfil, Zimbabwe, República Democrática de Congo, Uganda, Sudán, y en particular en la región de Darfur, en este último país. Precisamente, las violaciones de derechos humanos en Darfur muestran los límites de la comunidad internacional para responder a la denominada "responsabilidad de proteger" a las víctimas.

Desde una perspectiva europea son tiempos difíciles, porque conciliar los intereses estatales con los universales es ir contra la tendencia general. En sus intenciones, Europa apuesta por el poder político, económico, cultural y no el militar. A la vez, se plantea ser fuente de pensamiento ilustrado y ejemplo no colonial para el mundo. La promoción de la democracia, la paz y el respeto a los derechos humanos está entre sus fundamentos. Pero las realidades internas y los intereses externos, más la presión migratoria, el terrorismo y la dependencia al parecer eterna de las grandes líneas de la política exterior (por ejemplo, hacia los palestinos) limitan las buenas intenciones.

Poner por delante de los intereses nacionales los universales ha sido parte también del rechazo a una Europa globalizada en los referendos de 2005. Ante el impacto del euro, el desempleo y el miedo al modelo liberal, los europeos de Francia y Holanda dijeron no. Las revueltas en las calles de Francia en 2005 y 2006 y los atentados terroristas en Madrid y Londres en 2004 y 2005 han sido, además, indicadores de problemas presentes para el futuro de Europa: la exclusión-integración de la segunda y tercera generaciones de inmigrantes y la presencia del Islam político.

Precisamente por los valores que están en la fundación de Europa y los problemas a los que no puede permanecer ajena, la UE y sus asociados tienen una responsabilidad normativa y práctica en cuestiones como la lucha estructural contra la pobreza, la defensa interna y externa de los derechos humanos, la prevención de la guerra y del genocidio, el fortalecimiento del multilateralismo y la búsqueda de fórmulas de convivencia con diferentes religiones y visiones del mundo, sin renunciar a valores esenciales de libertad, democracia, igualdad de género y no discriminación racial.

¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo

José Antonio Sanahuja

*Profesor de Relaciones Internacionales. Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación.
Instituto Complutense de Estudios Internacionales*



Las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo están atravesando un intenso proceso de cambios, tanto en las ideas como en las prácticas. Se ha logrado un amplio acuerdo respecto a objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo social –los denominados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM)–, que conforman una “agenda social de la globalización”. Los ODM también pretenden establecer una “Asociación Global para el Desarrollo” basada en acuerdos respecto a los principios y los medios necesarios para alcanzar esos objetivos, en particular respecto a la ayuda, la apertura comercial, la reducción de deuda y el acceso a la tecnología. Todo ello compete, en particular, a los países industrializados, pero a los países en desarrollo les corresponde mejorar sus políticas e instituciones, que han de orientarse de manera decidida al cumplimiento de los ODM.

Este capítulo examina la evolución de la ayuda al desarrollo, uno de los componentes de dicha “Asociación”, que debe incrementarse y, sobre todo, mejorar su calidad y eficacia. Para ello se examina el alcance de los compromisos de aumento y mejora de la ayuda en el marco de los ODM y de la evolución de la pobreza y la desigualdad internacional. A continuación se analiza la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el periodo 2000-2006, prestando atención a sus componentes y pautas de distribución, así como al debate sobre la integridad de las cifras. Se abordan, a continuación, los problemas más acuciantes en la “arquitectura de la ayuda”, para terminar con un análisis de las iniciativas adoptadas para mejorar su eficacia. En particular, el contenido de la “Declaración de París” de 2005 y sus implicaciones para el futuro del sistema de cooperación al desarrollo.

La pobreza y la desigualdad, en tiempos de globalización

La globalización y sus efectos han centrado buena parte de los debates sobre las políticas de desarrollo en el decenio de los noventa. Para las visiones “globalistas”, las políticas de apertura y liberalización de la economía contribuyen tanto a un mayor crecimiento, como a una mejor distribución de sus frutos, pues en un mercado integrado en el que existe libre circulación de factores se produciría, de manera relativamente automática, una mayor convergencia de rentas. Por tanto, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza internacional serían el resultado “natural” de las dinámicas de la globalización, y si hay países y regiones que no muestran mejoras significativas con esos objetivos, las causas hay que buscarlas tanto en políticas internas fallidas, como en el insuficiente grado de apertura logrado, y en una escasa integración en la economía global. Ese proceso de convergencia se daría incluso si no existe libre circulación de trabajadores, pues el libre comercio es sustituto de las migraciones, y pese a que se enfrentan a muchas restricciones, las migraciones, de hecho, están aumentando. Con ello, dan forma a un incipiente mercado de trabajo global, aunque éste se caracterice por una elevada segmentación y asimetría entre trabajadores autóctonos y foráneos, con derechos y sin ellos.

Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo –si es que se admite que estas existan– se reducen a la profundización del denominado “Consenso de Washington”. Si acaso, se aceptaría alguna medida de compensación de carácter temporal para atenuar los costes sociales más inmediatos del ajuste. No sería necesario, por tanto, desplegar políticas específicamente dirigidas a reducir la pobreza y corregir las desigualdades en el marco de estrategias de desarrollo de largo plazo.

A finales de los años noventa, esta línea de argumentación había perdido buena parte de su atractivo y capacidad de persuasión. Aunque un gran número de países habían aplicado esas políticas, los resultados eran bastante magros en lo referido a la reducción de la pobreza y la desigualdad en el seno de muchos países, y a ello se le sumaba un perceptible aumento de la desigualdad internacional. Los datos suministrados por el Banco Mundial (ver cuadro 1) revelan que en los últimos 25 años se ha producido un importante descenso de la pobreza extrema o indigencia, en gran medida atribuible al extraordinario desempeño de China, pero si se toman datos de pobreza y no de indigencia, el descenso de las cifras relativas es menor, y el número total de pobres se ha mantenido relativamente estable¹. En paralelo, también conforme a datos de ese organismo, la desigualdad internacional, referida a la distribución de la renta entre países, ha experimentado un fuerte aumento (ver gráfico 1 y cuadro 2), y este hecho no es solo ni principalmente atribuible al empeoramiento de la situación de África subsahariana².

Cuadro 1: evolución de la pobreza mundial, 1981-2004

Pobreza extrema o indigencia
(Tasa y millones de personas con una línea de pobreza de 1 dólar diario per cápita)

REGIÓN	1981		1990		1999		2004		2015 ODM-1
	tasa	M person							
Asia Oriental-Pacífico	57,7%	796	29,8%	476	15,5%	276	9,0%	169	15%
Europa y Asia Central	0,3%	1	0,5%	2	3,8%	18	0,9%	4	0,2%
América Latina y Caribe	10,8%	36	10,2%	49	9,7%	49	8,6%	47	5%
N. de África y O. Próximo	5,1%	9	2,3%	5	2,1%	6	1,5%	4	1,2%
Asia Meridional	49,6%	455	43,0%	479	34,9%	463	30,8%	446	22%
África subsahariana	42,3%	167	46,7%	240	45,7%	296	41,1%	298	23%
Total	40,1%	1.470	28,6%	1.248	22,1%	1.109	18,1%	969	14%
Con exclusión de China	31,5%	836	27,1%	875	23,5%	885	20,7%	841	14%
China	63,8%	637	33,0%	374	17,8%	223	9,9%	128	16%

¹ Estas cifras proceden de Shaosua Chen y Martín Ravallion, *Absolute Poverty Measures for the Developing World*, Banco Mundial, Washington, 2007. Estos cálculos se basan en una línea de pobreza extrema o miseria de un dólar diario per cápita ajustado a la paridad del poder adquisitivo. La línea de pobreza es de dos dólares diarios per cápita ajustados a la paridad del poder adquisitivo. El Objetivo de Desarrollo del Milenio se refiere a pobreza extrema y utiliza la línea de pobreza y los cálculos del Banco Mundial para el seguimiento de los avances en dicho Objetivo.

² Los datos, junto con una discusión de las diferentes metodologías para medir la desigualdad internacional, proceden de Branko Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Sistema, Madrid, 2007.

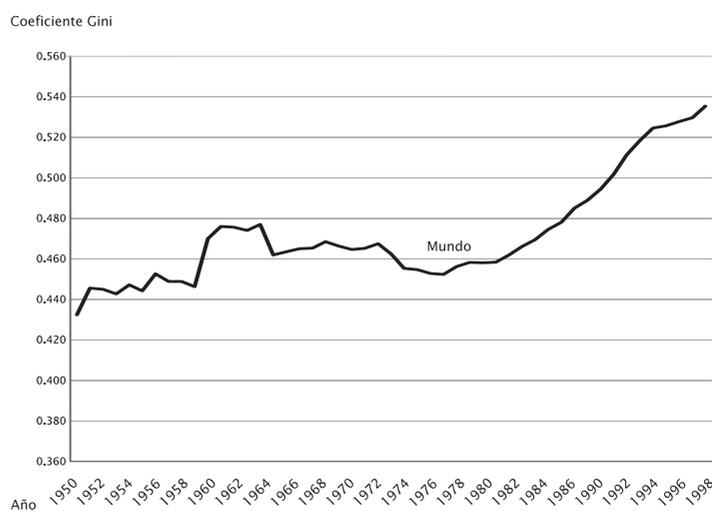
Pobreza (Tasa y millones de personas con una línea de pobreza de 2 dólares diarios per cápita)

REGIÓN	1981		1990		1999		2004	
	tasa	M person						
Asia Oriental-Pacífico	84,8%	1.170	69,7%	1.113	49,3%	883	36,6%	684
Europa y Asia Central	4,6%	20	4,3%	21	18,6%	88	9,8%	46
América Latina y Caribe	28,4%	104	26,2%	115	25,3%	128	22,2%	121
N. de África y O. Próximo	29,2%	51	21,7%	50	23,6%	64	19,7%	59
Asia Meridional	88,5%	813	85,6%	953	80,4%	1.067	77,1%	1.116
África al sur del Sahara	74,5%	295	77,0%	396	75,8%	491	71,2%	522
Total	67%	2.452	60,8%	2.646	54,2%	2.721	47,5%	2.548
Con exclusión de China	59,1%	1.577	60,8%	1.827	55,6%	2.094	51,6%	2.096
China	88,1%	876	72,1%	819	50,0%	627	34,9%	452

Fuente: Chen y Ravallion, Banco Mundial, op. cit., 2007

Otros estudios muestran un incremento de la desigualdad interna, tanto en los países industrializados como en desarrollo, que es en buena medida consecuencia de las políticas de apertura que han impulsado las dinámicas de la globalización. Si se atiende a otros indicadores –esperanza de vida, mortalidad infantil o alfabetismo– la convergencia entre los países más pobres y los países ricos, claramente observable en los últimos cuarenta años, es más lenta en muchos países, y en algunos de los más pobres, la divergencia ya es la norma³.

Gráfico 1. Evolución de la desigualdad internacional, 1950-1998 (Según el coeficiente de gini. Desigualdad entre países)



³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, PNUD, Nueva York, 2005, pp. 28-30.

Cuadro 2. Clasificación de los países según distribución de la renta, 1960-1998

GRUPOS DE PAÍSES SEGÚN NIVEL DE RENTA	NÚMERO DE PAÍSES EN ESE GRUPO, 1960	NÚMERO DE PAÍSES EN ESE GRUPO, 1998
Países "ricos"	41	29
"Aspirantes"	22	11
"Tercer mundo"	39	19
"Cuarto mundo"	25	78

Países "ricos": PIB per cápita igual o mayor que el más pobre de los países del grupo Japón, Europa Occidental, Norteamérica, y Oceanía (JEONO). "Aspirantes": PIB per cápita de al menos 2/3 del más pobre de los JEONO. "Tercer mundo": PIB per cápita de entre 1/3 y 2/3 del más pobre de los JEONO. "Cuarto mundo": PIB per cápita inferior a 1/3 del más pobre de los JEONO. El número de países en el "cuarto mundo" aumenta debido a los procesos de independencia, pero también al descenso de categoría de países antes situados en el "tercero" y en la categoría de "aspirantes".

Fuente: Branko Milanovic, *Worlds Apart: Inter-National and World Inequality 1950-2000*, Washington, Banco Mundial, 2002; Branko Milanovic, op. cit., 2007.

Por otra parte, las políticas de apertura habían mostrado los riesgos que comportaba exponerse a un mercado financiero global más integrado, y muy volátil, con serias carencias en cuanto a transparencia y regulación. Que ese riesgo es real lo muestran las graves crisis financieras de 1994-95 en México, que se propagaron rápidamente con el llamado "efecto Tequila"; de 1998 en Brasil o en Rusia; de 1997-98 en un buen número de países asiáticos; o de 2001 en Argentina. En todos estos casos, las crisis financieras y las políticas de estabilización aplicadas para atajarlas han tenido un gran coste social, y en poco tiempo se han revertido los avances registrados en los años anteriores en la lucha contra la pobreza⁴.

Aunque se trata de problemas anteriores, y distintos, a la globalización, este proceso explica en gran medida la persistencia de la pobreza, la agudización de la desigualdad, y las crisis financieras de estos últimos años. Que la polarización social de los países en desarrollo esté asociada a su particular forma de inserción internacional no es un hecho nuevo, por lo menos desde el periodo de dominio colonial. Sin embargo, lo que revela el análisis de los datos antes expuestos es que la pobreza y la desigualdad se explican tanto por factores y políticas internas, como por las nuevas dinámicas transnacionales de la globalización. Por ello, las políticas para afrontarlos no pueden reducirse a los marcos nacionales, a los que se limitaban las prescripciones políticas del Consenso de Washington, ni dejarse a merced de las dinámicas de convergencia de renta que se supone genera, por sí sola, la liberalización económica. Los datos expuestos muestran que tampoco se puede seguir actuando bajo el supuesto de que los costes del ajuste deberían ser asumidos por las políticas o los instrumentos nacionales de los países en desarrollo, como habían sostenido los valedores de ese Consenso. Frente a todo ello

⁴ Esta cuestión se desarrolló con más detalle en José Antonio Sanahuja, "Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización", en Mariano Aguirre, Teresa Filesi y Mabel González Bustelo (Coords.), *Globalización y sistema internacional*, Icaria, Barcelona, 2000, pp. 37-67.

se requieren instrumentos y políticas de alcance igualmente transnacional, basadas en una cooperación internacional más intensa y efectiva. En relación a esto, hay que recordar que a lo largo de la década esa ha sido una de las exigencias de las “cumbres paralelas” de ONG y de las movilizaciones de los movimientos “antiglobalización”, a través de las cuales las demandas sociales de equidad y de justicia, tradicionalmente circunscritas a la arena política nacional, se han ido formulando, cada vez más, en escenarios internacionales. Ello revela que las dinámicas de la globalización económica se han visto acompañadas de procesos inéditos de “globalización de la política”.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, “agenda social” de la globalización

La adopción en 2000 de la “Declaración del Milenio” por parte de la Asamblea General culmina un proceso de gran relevancia para la gestación de los consensos internacionales de desarrollo⁵. En la aparición de ese consenso incide la dolorosa experiencia del ajuste de los años ochenta, para el que Naciones Unidas demandó un “rostro humano”. Ello llevó a un renovado énfasis en la lucha contra la pobreza por parte del propio Banco Mundial, que en 1990 dedicó a esa cuestión su Informe sobre el Desarrollo Mundial, y que la convirtió en el objetivo primordial de su actuación desde 1995, al iniciarse el mandato del Presidente James Wolfensohn⁶. En 1998, tras la experiencia de la crisis asiática, esa Institución incluso promovió un “post-consenso de Washington”, como agenda de desarrollo renovada que daba más importancia a las políticas gubernamentales para hacer frente a la pobreza⁷.

Las “Cumbres” temáticas de Naciones Unidas de los noventa también han jugado un papel clave, al renovar la agenda de la cooperación internacional en el marco, más favorable, de la posguerra fría. De cada una de estas cumbres –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); Alimentación (Roma, 1996)– emanó un conjunto de compromisos políticos y de metas, más o menos concretas, en cuya formulación tuvieron cierto papel las organizaciones sociales, además de los actores estatales.

⁵ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.

⁶ José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2002.

⁷ Joseph E. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, UNU/WIDER, Helsinki, 7 de enero de 1998

En 1996 los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reformularon los objetivos adoptados en esas cumbres introduciendo, como novedad a resaltar, metas cuantitativas con sus correspondientes indicadores de progreso, y el horizonte temporal del año 2015 para su consecución⁸. Los “Objetivos 2015”, como fueron llamados, servían también a otro propósito: 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 críticos a la globalización. Ese esfuerzo de legitimación parecía oportuno. Por distintas razones, a mediados de los noventa el compromiso de los gobiernos donantes había descendido hasta el punto de que en 1997 la llamada “fatiga de la ayuda” dio lugar a las cifras relativas de AOD más bajas de su historia.

Esa “agenda social” recibió un importante impulso en 1997, con la Iniciativa para los países pobres más endeudados (HIPC), que vinculaba expresamente la condonación de deuda y la reducción de la pobreza. En 2000, con la adopción de esos objetivos por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se inicia la “multilateralización” de esos objetivos⁹. En ese año retornaron al lugar del que habían surgido, las Naciones Unidas. Con algunos ajustes para acomodar distintos intereses, la “Declaración del Milenio”, adoptada por la Asamblea General con el respaldo de 189 Estados y 147 Jefes de Estado y de Gobierno, otorgó un respaldo político sin precedentes a los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) y en particular a la lucha contra la pobreza.

¿Qué significa la aparición de los ODM respecto a las dinámicas de la globalización? Son el resultado de un proceso de movilización y de acción política sin precedentes, que ha involucrado a actores muy diversos –Estados, ONG, organizaciones internacionales, movimientos sociales...–, y podrían ser una muestra de que la arena de la política internacional, antes limitada a los actores estatales y las cuestiones “duras” de la seguridad y la diplomacia, se ha tornado “global”, y que en ella irrumpen nuevos actores, y que se extiende a cuestiones consideradas “blandas” como el desarrollo social, que antes se consideraban dominio exclusivo de la política interna de cada Estado. En muchos aspectos, es una expresión de la globalización del espacio político y social, y de la particular correlación de fuerzas y coaliciones sociales y políticas que emergen en ese escenario. Sobre todo, los ODM son parte de una “agenda social global”

⁸ Comité de Ayuda al Desarrollo, *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, OCDE, París, mayo 1996.

⁹ Ver *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, elaborado con motivo de la XXIV sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en junio de 2000 para dar seguimiento a los compromisos de la “Cumbre” de Desarrollo Social de Copenhague de 1995.

emergente que trata de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Ello puede contribuir a legitimarla, como apuntan algunas críticas, pero también se contrapone al proyecto “globalista” o neoliberal de globalización. Un proyecto, este último, que a través de una integración limitada al espacio económico buscaría reinstaurar la primacía de los mercados como marco organizador de las sociedades, debilitando aún más al “Estado regulador” o al “Estado desarrollista” que emergió tras la Segunda Guerra Mundial¹⁰.

Desde sus orígenes, la ayuda se había subordinado a los imperativos de la guerra fría y la dinámica de bloques, a las relaciones poscoloniales, o a descarnados intereses comerciales, y sólo algunos donantes –en particular, los países nórdicos y algunas agencias multilaterales– habían otorgado ayuda con objetivos reales de desarrollo. Por ello, la aparición de los ODM, en tanto “agenda social” de la globalización, tiene importantes implicaciones para la ayuda, al reafirmar como objetivo la lucha contra la pobreza.

*Los ODM
son parte
de una “agenda
social global”
emergente
que trata
de otorgar
una dimensión
de equidad
a la globalización*

El ODM 8 y la “Asociación Mundial para el Desarrollo”

La principal novedad de los ODM es la aparición de un nuevo “Objetivo 8” referido a los medios necesarios para lograr las metas de desarrollo social, salud, mejora del medio ambiente y reducción de la pobreza de los siete anteriores. El “ODM 8” propone una “Asociación Mundial para el Desarrollo” que incluye amplios compromisos para los países industrializados en materia de apertura comercial, alivio de la deuda, acceso a la tecnología, y les emplaza a otorgar más y mejor ayuda para el desarrollo. A cambio, los países en desarrollo se comprometen con el “buen gobierno” y la adopción de políticas adecuadas para la reducción de la pobreza. En relación a la ayuda, el ODM 8 contempla como indicadores de avance la AOD total y la dirigida a los Países Menos Adelantados (PMA); la proporción que se dirige a los servicios sociales básicos (educación primaria, atención primaria de salud, nutrición, agua potable y saneamiento); la proporción de ayuda no ligada a compras de bienes y servicios de los donantes; y la que se dirige a países con necesidades especiales¹¹.

La aparición del ODM 8 es el resultado de intensas negociaciones entre los países ricos y pobres. Por una parte, incluye las demandas tradicionales de los países en desarrollo en relación a la cancelación de deuda, la reducción del proteccionismo de los países ricos, mayor

¹⁰ Con una perspectiva más amplia, véase David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, Taurus, Madrid, 2006; y Edward Anders y Tammie O’Neil, *A New Equity Agenda? Reflections on the 2005 World Development Report, the 2005 Human Development Report, and the 2005 Report on the World Social Situation*, Overseas Development Institute (ODI), working paper nº 265, Londres, 2006.

¹¹ La lista de los objetivos, metas e indicadores, puede verse en <http://www.developmentgoals.org/>.

ayuda económica, y “trato especial y diferenciado” a los PMA y a los países con necesidades especiales, proporcionándoles el respaldo político más amplio que comporta que hayan sido asumidas formalmente por los países más ricos.

Sin embargo, la voluntad de otorgar más recursos a los países que muestren un mayor compromiso en la lucha contra la pobreza también es el reflejo de la importancia creciente del criterio de selectividad de la ayuda, que desde finales de los noventa ha sido impulsado por algunos donantes bilaterales, como Estados Unidos, y por el Banco Mundial, basándose en estudios que afirman que la eficacia de la ayuda depende de la existencia de “buenas” políticas en el país receptor, incluyendo la ausencia de corrupción, por lo que debe ser otorgada sólo en esos casos. De esta forma se establecerá un marco de incentivos correcto, en el que los países que hagan mayores esfuerzos de reforma recibirán más fondos, y no al revés¹².

Aunque el argumento es básicamente correcto, algunos análisis posteriores han cuestionado la validez de esos estudios y la forma en la que se ha definido el criterio de selectividad¹³. Existen interpretaciones marcadamente ideológicas –¿qué políticas son “adecuadas”, y quién lo establece?– y sesgadas, al poner el acento en las políticas de los receptores, obviando que la escasa eficacia de la ayuda también depende de las políticas erradas de los donantes. Por ejemplo, es difícil que la ayuda sea eficaz si los donantes no se coordinan, debilitan las instituciones locales con centenares de proyectos aislados, utilizan la ayuda como instrumento de política exterior orientado a lograr ventajas políticas, estratégicas, comerciales o de otra índole, y en sus políticas no se aplica el principio de coherencia, pues de poco sirve dar ayuda, por citar un ejemplo obvio, si se mantiene el proteccionismo agrícola.

Además, el argumento de la selectividad pasa por alto un hecho bastante obvio: que no existan “buenas” políticas y que las instituciones sean débiles son rasgos característicos de la mayoría de los países en desarrollo, más que “anomalías” o expresiones punibles de “mal comportamiento”, y la aplicación estricta de este criterio puede ser, en ocasiones, una coartada interesada para reducir la ayuda. La mejora de las instituciones debe ser un objetivo de la ayuda, no una precondition para otorgarla. Por esa razón, los países con instituciones y políticas débiles deberían recibir más ayuda –eso sí, orientada a ese objetivo–, y no menos.

*Es difícil
que la ayuda
sea eficaz
si los donantes
no se coordinan
y utilizan la ayuda
como instrumento
de política exterior*

¹² En particular, el estudio de David Dollar y Lant Pritchett, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press/Banco Mundial, Oxford 1998.

¹³ Para una discusión más amplia véase el capítulo 12 de John Dengbol, Martinussen y Poul Engberg-Pedersen, *Aid. Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, Londres 2003. Sobre las debilidades del estudio de Dollar y Pritchett, véase Abhijit Banerjee, Angus Deaton, Nora Lustig y Ken Rogoff, *An Evaluation of World Bank Research, 1998 – 2005*, Banco Mundial, Washington, 2006

Las políticas comercial, agrícola o pesquera, las relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa, pueden afectar a los países en desarrollo en mayor medida que la propia ayuda

En cualquier caso, este criterio ha logrado cierto respaldo entre los donantes, y tiene importantes implicaciones. Se ha convertido en el fundamento de una condicionalidad de la ayuda más amplia y exigente, que abarca al conjunto de las políticas de los países en desarrollo, en el marco de las denominadas “estrategias nacionales de lucha contra la pobreza”, cuya elaboración –y aceptación por parte de los donantes–, es ahora condición necesaria para obtener ayuda. Pero este criterio también afecta a los donantes, que habrán de canalizar la ayuda de manera que refuerce las instituciones y las políticas de los países en desarrollo, en vez de debilitarlas. Como se verá, este compromiso es el que ha servido de fundamento a iniciativas posteriores para la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda.

Al no limitarse a la ayuda y abarcar otras dimensiones del desarrollo internacional (comercio, deuda, acceso a la tecnología...) el ODM 8 refleja la importancia creciente del principio de coherencia de políticas. Éste surge de la constatación de que, en realidad, otras políticas de los donantes pueden ser tan importantes para la reducción de la pobreza como la propia política de cooperación para el desarrollo. La ayuda al desarrollo constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas que los países avanzados adoptan y que tienen efectos sobre los países en desarrollo. De hecho, algunas de ellas, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, las relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa, pueden afectar a los países en desarrollo en mayor medida que la propia ayuda. El esfuerzo realizado por los donantes para otorgar más ayuda y mejorar su calidad puede ser fútil si otras políticas operan en sentido contrario. El principio de coherencia se ha asentado en distintos marcos doctrinales y jurídicos, sean los documentos del CAD, el Tratado de la Unión Europea, el llamado “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, o las declaraciones de Naciones Unidas que se mencionan a continuación.

De Monterrey a Nueva York: debates sobre la ayuda en las cumbres internacionales

La Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (México), celebrada en 2002, era el corolario de la Declaración del Milenio, pues su propósito era lograr acuerdos concretos respecto a la movilización de los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM.

Probablemente era ilusorio pensar que Monterrey alteraría los principios básicos que regulan la ayuda y el sistema financiero internacional, y de hecho se reafirmó que el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes

de financiación del desarrollo, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario. La ayuda, en particular, se justificaría por la existencia de “fallas de mercado” –en particular, la elevada concentración de la inversión directa en un puñado de “países emergentes”–, más que por el derecho al desarrollo, o por objetivos de equidad o de cohesión social a escala mundial. Por todo ello, el “Consenso de Monterrey”, aun asumiendo la “agenda social” que representan los ODM, no se alejó demasiado de los postulados liberales que han regido la financiación del desarrollo desde 1945, o del más reciente “Consenso de Washington”¹⁴.

En el marco del ODM 8, existían expectativas de que se lograsen acuerdos específicos respecto al aumento de la ayuda, que respondían tanto a la necesidad de financiar los ODM, como a la conmoción causada por los atentados del 11-S, que sugerían la existencia de vínculos entre la amenaza del terrorismo global, el integrista religioso, y la pobreza y la desigualdad, que fueron planteados explícitamente por distintos dirigentes, por el Banco Mundial, o por Naciones Unidas. Se propuso, en particular, duplicar la ayuda al desarrollo hasta alcanzar unos 100.000 millones de dólares.

Como se verá, el “Consenso de Monterrey” incluyó algunos compromisos en relación a la calidad de la ayuda, pero sobre su cuantía se limitó a reiterar el viejo objetivo del 0,7% del PIB de los donantes, pese a su falta de credibilidad después de treinta años de incumplimientos, sin obligaciones imperativas ni un calendario concreto para alcanzarlo. Al mismo tiempo, se descartaron propuestas para crear nuevas fuentes de recursos para financiar la ayuda al desarrollo, más allá de la AOD, que comprendían emisiones de distintos instrumentos financieros, el uso activo de las reservas de los organismos financieros internacionales, e “impuestos globales” como la *Tobin Tax*, los gravámenes sobre emisiones de carbono, o por el uso del patrimonio común de la humanidad¹⁵. Estados Unidos rechazó la inclusión de compromisos cuantitativos precisos en el “Consenso de Monterrey”, y la UE, dispuesta a asumirlos, tuvo que hacerlo al margen del texto aprobado¹⁶. En particular, la UE acordó aumentar su AOD hasta un 0,39% del PIB en 2006. Fuera también del texto, el Presidente Bush anunció un aumento del 50% de la ayuda de Estados Unidos, del 0,10% al 0,15% de su PIB, hasta llegar a unos 15.000 millones de dólares para el año 2006. Estos recursos se canalizarían, en parte, a través de la “Cuenta de Desarrollo del Milenio”

¹⁴ El texto del “Consenso de Monterrey” en Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del desarrollo*, Monterrey (México), 18-22 de marzo de 2002, A/CONF.198/11, Nueva York, 2002.

¹⁵ Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo* (“Informe Zedillo”), A/55/1000, Nueva York, 26 de junio de 2001. Véase también José Antonio Ocampo, “La Cumbre de Monterrey”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, nº 2, 2002, pp. 124-129. Sobre las “vías innovadoras”, véase el compendio de Helmut Reisen, *Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals*, OECD Development Centre, policy brief nº 24, París, 2004.

¹⁶ Sobre estos compromisos, véase Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, *Informe de situación sobre la implementación del Consenso de Monterrey*, Washington, 25 de septiembre de 2002, pp. 11-14.

(*Millennium Challenge Account* o MCA), que conforme al criterio de selectividad se limitaría a los países que reformen sus instituciones y políticas. La MCA, sin embargo, ilustra los dilemas que plantea la aplicación estricta del criterio de selectividad. La MCA se estableció en 2004, dos años después de ser anunciada. Ese año sólo tres países pudieron recibir ayuda de la MCA por cumplir sus estrictas exigencias de “buen gobierno”. En 2005 eran sólo 9, y en 2007, aunque ya había 35 países “aprobados”, sólo se había desembolsado el 6,8% de los 6.000 millones de dólares asignados en el periodo 2004-2007¹⁷.

La “Cumbre” del Milenio+5, celebrada en Nueva York en septiembre de 2005, también fue el escenario de un áspero debate sobre los ODM y la ayuda para el desarrollo. En el último momento la delegación estadounidense, presidida por el abrasivo Embajador John Bolton, presentó varios centenares de enmiendas al borrador de resolución, que entre otras exigencias reclamaban la supresión de todas las menciones a los ODM. En su lugar, se proponía una vaga referencia a “objetivos de desarrollo internacionalmente acordados” y en las secciones clave, la sustitución de los ODM por el “Consenso de Monterrey” de 2002, un texto que la Administración Bush consideraba más afín. Ello sugiere que Estados Unidos vio la Cumbre de Nueva York como una oportunidad para revertir acuerdos ya adoptados en Naciones Unidas. Para explicar porqué se oponía a los ODM, los representantes de Estados Unidos alegaron que la falta de capacidad estadística de los países en desarrollo hacía difícil verificar su cumplimiento. Pero aunque esto pueda ser cierto en algunos países, se trata de una obvia falacia lógica, que Naciones Unidas se apresuró a rebatir¹⁸.

Finalmente, Estados Unidos aceptó que los ODM permanecieran en el texto, pero objetó las metas y calendarios de aumento de la ayuda. Se logró un acuerdo de última hora para reconocer los compromisos adoptados por otros donantes, como la UE, que había decidido incrementar su ayuda hasta el 0,5% del PIB en 2010, y el 0,7% en 2015. La fórmula acordada se redactó cuidadosamente para que no derive de ella ninguna obligación. Respecto a nuevos instrumentos de financiación del desarrollo impulsados por distintos países, como las ecotasas sobre el transporte aéreo, el texto acordado se limita a “tomar nota con interés”. A cambio, Estados Unidos obtuvo nuevos apartados sobre las reformas internas, el capital privado, o los derechos de propiedad, en línea con el Consenso de Monterrey.

¹⁷ La lista de países puede verse en <http://www.mcc.gov/countries/index.php>. Sobre la MCA, véanse los trabajos de Steven Radelet, Sheila Herrling y Sarah Rose en el Center for Global Development (<http://www.cgdev.org>)

¹⁸ “The UN’s Millennium Development Goals. Aspirations and Obligations”, *The Economist*, 8 de septiembre de 2005.

¿Más ayuda para los ODM? La evolución de la AOD, de 2000 a 2006

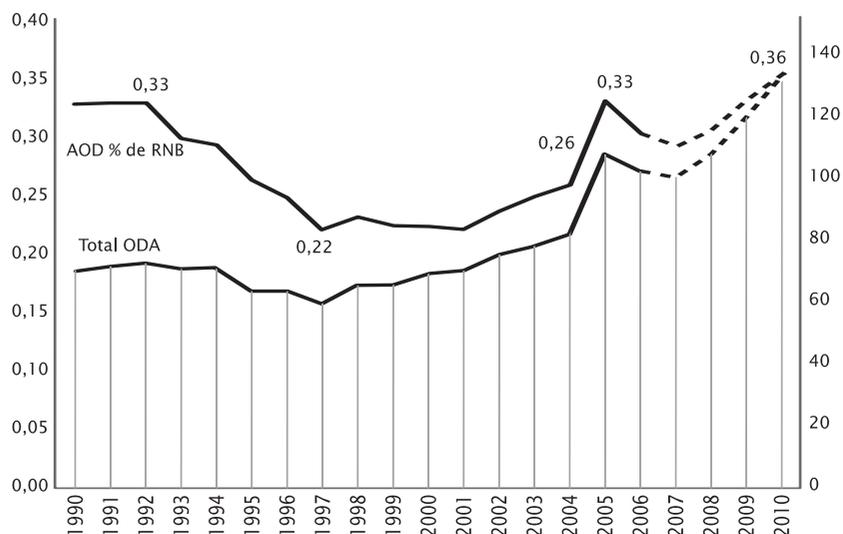
En 2005 la AOD mundial alcanzó el máximo histórico de 106.800 millones de dólares, tras haber registrado un aumento anual promedio del 11% desde 2000. Esa cifra supone casi el doble de la alcanzada en 1997, cuando ascendió a 57.000 millones. Además, hay algunos indicadores que apuntan a mejoras en cuanto al grado de concesionalidad –en la actualidad el 90% de la AOD son donaciones, y sólo el 10% créditos– y en cuanto a su asignación, pues a principios de los años noventa sólo se destinaba a sectores sociales prioritarios el 29% de la AOD para los países de renta baja, y en 2005 era ya el 52% de dicha ayuda. Son, en conjunto, buenas noticias, que a primera vista sugieren que los ODM y los compromisos adoptados en Monterrey se estarían cumpliendo. Además, la cifra se aproxima a las estimaciones sobre los recursos necesarios para alcanzar los ODM, que aportan cifras situadas entre 40.000 y 70.000 millones de dólares adicionales respecto al momento en el que se realizaron esos cálculos, cuando la AOD se situaba entre los 53.000 y los 57.000 millones de dólares¹⁹.

Sin embargo, ese importante incremento debe ponerse en perspectiva. Las cifras de 1997 representaban el 0,22% del PIB de los donantes, el porcentaje más bajo desde 1969, y las de 2005 representan el 0,33% del PIB, que también es el promedio del periodo 1969-1998. En otras palabras, en términos relativos ese récord de las cifras absolutas sólo supone dejar atrás la fuerte caída de la AOD de los años noventa, y volver a situarla en sus niveles históricos (ver gráfico 2).

Además, ese aumento se debió principalmente a operaciones excepcionales de alivio de la deuda, en especial las aplicadas para Irak y Nigeria, así como al aumento de la ayuda de emergencia motivado por el Tsunami asiático de diciembre de 2005. Si se desagrega la AOD de 2005, el 64% se destinó a programas de desarrollo, el 24% es alivio de la deuda, el 8% ayuda de emergencia, y el 4% gastos administrativos de los donantes. En realidad, sólo una cuarta parte del aumento de la AOD en 2005 son recursos nuevos, y si se excluyen esos factores, el crecimiento real de la AOD entre 2000 y 2005 ha sido del 4,6%.

¹⁹ Una síntesis de esos cálculos en M. Clemens, C. Kenny y T. Moss, *The trouble with the MDGs: Confronting expectations of aid and development success*, Center for Global Development, Working Paper n° 40, Washington, 2004

Gráfico 2: evolución de la AOD y estimaciones del CAD, 1990-2010



Fuente: Comité de Ayuda al desarrollo, 2007.

Al reseñar las cifras de AOD de 2005, el propio CAD anticipó el descenso de la ayuda que se ha registrado en 2006, que rompe la tendencia al alza que se observaba desde 1997. El Banco Mundial, por su parte, ha expresado el temor de que ello refleje el estancamiento de la ayuda para los próximos años. En 2006 aún tienen un peso importante operaciones de reducción de deuda iniciadas el año anterior, entre ellas las de Irak y Nigeria, que se desarrollan en varias fases, y cuando estas terminen, la ayuda puede caer aún más²⁰. Ello pone en cuestión los compromisos adoptados por los donantes, que según las estimaciones del CAD llevarían la ayuda hasta el 0,36% del PIB de los donantes del CAD en 2010, con una cifra total de unos 135.000 millones de dólares.

El examen de las cifras de 2000 a 2005 revela, además, otras tendencias significativas:

- a) *“Securitización” de la ayuda y cambios en las asignaciones geográficas*: la condonación de deuda a Irak, que se suma a otros recursos para la reconstrucción, ha hecho de ese país el primer receptor de ayuda mundial en 2005, con Afganistán en cuarto lugar, lo que es el resultado de un marcado proceso de “securitización” de la ayuda y de la subordinación de la agenda del desarrollo a los imperativos de la seguridad y el antiterrorismo, y no de las prioridades establecidas por los ODM, en las que Estados Unidos ha logrado implicar a un buen número de donantes. También se observa una mayor concentración de la ayuda en otros países

²⁰ Banco Mundial, *Global Monitoring Report. Millennium Development Goals: Confronting the Challenge of Gender Equality and Fragile States*, Banco Mundial, Washington, 2007.

prioritarios de la “guerra global contra el terrorismo” (Jordania, Pakistán..), y en los denominados “Estados frágiles” (República Democrática del Congo, Liberia, Sudán, Papua Nueva Guinea...), que reciben más atención de los donantes ante el riesgo de que puedan albergar organizaciones terroristas, y otras amenazas a la seguridad²¹. En contraste, en torno a la mitad de los países del grupo de renta más baja recibía en 2005 menos AOD que en 2001. En las regiones en la que la mayor parte de los países se clasifica en el grupo de renta intermedia, como América latina, este es uno de los factores que explican una menor atención de los donantes (que obviamente no se produce en Colombia, a la que algunos donantes han reubicado como prioridad de la “guerra global contra el terrorismo”). En conjunto, de los 34 países de renta media, 24 registraron un descenso de la ayuda recibida a lo largo del periodo 2001-2005. Esta tendencia también se expresa en el mayor peso de la ayuda bilateral respecto a la multilateral, dado que esta última es menos apta para promover intereses particulares de política exterior.

- b) *El reducido crecimiento de la AOD a África subsahariana*: aunque el mayor número de pobres se concentra en Asia, la incidencia de la pobreza es mucho mayor en África, y las tendencias en relación al ODM-1 auguran que hacia 2015, África subsahariana, que no logrará cumplir ese objetivo, tendrá muchos más pobres²². En 2005, los participantes en la cumbre del G-8 en Gleneagles (Reino Unido) anunciaron el compromiso de duplicar la AOD a África subsahariana en 2010, pero dos años después, ese compromiso no se ha traducido en aumentos reales, salvo en lo referido a la condonación de deuda y la ayuda de emergencia²³. Esa región recibió el 35% de la AOD total en 1990-2000, y el 38% en 2001-2005. Entre 2004 y 2005 la AOD a esta región aumentó un 32%, hasta 22.500 millones de dólares. Sin embargo, si de esta evolución aparentemente positiva se descuenta la condonación de deuda a Nigeria, en realidad hubo un descenso y la cifra total se reduce a unos 16.000 millones. En 2006, el crecimiento fue sólo del 2%, y una encuesta realizada por el CAD no ha encontrado apenas pruebas de que los donantes vayan a aumentarla en los próximos años, por lo que puede concluirse que se ha estancado²⁴. Aunque algunos donantes atribuyen este hecho a problemas de absorción, en un buen número de países hay margen suficiente para que la ayuda pueda aumentar, y algunos gobiernos africanos alegan que se ven obligados a responder a una condicionalidad más estricta,

21 Una discusión más amplia de ese proceso en José Antonio Sanahuja, “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda”, *Documentación Social* nº 136, monográfico sobre los Objetivos del Milenio, enero-marzo de 2005, pp. 25-41. Véase también Ngaire Woods, “The shifting politics of foreign aid”, *International Affairs*, vol. 81, nº 2, marzo de 2005, pp. 393-409; y el informe VV AA, *The Reality of aid 2006. Focus on Conflict, Security and Development Cooperation*, Zed Books, Londres, 2006.

22 Yuri Dikhanov, *Trends in global Income Distribution*, PNUD, Nueva York, 2005.

23 Banco Mundial, 2007, op. cit., p. 155.

24 Mark Sundberg y Alan Gelb, “Making Aid Work”, *Finance and Development* vol. 43, nº 4, diciembre de 2006.

*La fragmentación
de la ayuda
y la proliferación
de donantes está
dañando
su eficacia*

en aplicación del criterio de selectividad, pero no están recibiendo más recursos a cambio.

c) *Mayor atención a la provisión de Bienes Públicos Globales (BPG) o regionales (BPR):* los donantes están canalizando un volumen creciente de AOD a través de fondos e iniciativas globales, algunos de ellos de reciente creación, para financiar la provisión de BPG y BPR: paz y seguridad, protección frente al crimen organizado transnacional, protección de bienes comunes, control de enfermedades infecciosas y pandemias globales (VIH-sida, malaria, tuberculosis, SARS...). Se estima que entre 1997 y 2004, los recursos destinados a fondos y programas globales han aumentado, de unos 8.000 millones de dólares a unos 20.000 millones, una quinta parte de la AOD total, aunque esta cifra es estimada, pues los métodos de medición de la AOD del CAD no cuentan con categorías diferenciadas para los BPG y los BPR. Esta tendencia es positiva, pues refleja una mayor atención de la comunidad internacional hacia problemas globales, cuyos efectos negativos pueden concentrarse en mayor medida en los países más pobres y condicionar su desarrollo. Sin embargo, esas asignaciones también son la expresión de una agenda renovada de intereses propios de los donantes, y pueden traducirse en una disminución de los recursos para las necesidades de inversión más perentorias de los países más pobres y para otros destinos “tradicionales” de la ayuda²⁵. Además este fenómeno contribuye a la creciente fragmentación de la ayuda y a la proliferación de donantes que, de distintas maneras, está dañando su eficacia. En este marco, hay que resaltar la importancia creciente de los fondos de carbono como mecanismo de financiación del desarrollo –sean fondos multi-donante o donantes concretos–, creados al amparo del Protocolo de Kyoto, para que los países y las empresas más contaminantes puedan adquirir certificados de reducción de emisiones mediante proyectos de inversión en países en desarrollo y en transición, en programas de conservación o de aplicación de tecnologías más limpias y eficientes, aunque estos fondos no se contabilicen como AOD.

La integridad de las cifras de AOD: un problema emergente

Las cifras anteriores han sido compiladas por el Comité de Ayuda al Desarrollo, conforme a una definición adoptada en el año 1972, y un sistema de reporte de los donantes (el *Creditor Reporting System* o CRS) que ha ido ampliando el concepto de AOD para acomodar mue-

²⁵ Francisco Sagasti y Keith Bezanson, *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*, Ministry of Foreign Affairs, Sweden, Estocolmo, noviembre de 2001; P.B. Anand, *Financing the Provision of Global Public Goods*, UNU/WIDER discussion paper n° 2002/110, Helsinki, 2002; en sentido contrario, Helmut Reisen, Marcelo Soto y Thomas Weithöner, *Financing Global and Regional Public Goods through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System*, Paris. OECD, Development Centre working paper n° 232, DEV/DOC (2004) 01, enero de 2004.

vas categorías presupuestarias, no sin polémicas, como las becas a estudiantes de países en desarrollo para realizar cursos en el país donante, o la asistencia a refugiados en dichos países. Parte del aumento de la AOD a lo largo de los años es imputable a la ampliación de la cobertura estadística de ese concepto, más que a un incremento real de los recursos. El aumento de las operaciones de condonación de deuda computables como AOD, la ayuda dirigida a financiar Bienes Públicos Globales o regionales, el crecimiento de los flujos privados (donaciones de ONG o de Fundaciones), que no se contabilizan como AOD, la creciente participación de las fuerzas armadas en la ayuda de emergencia, y la inclusión entre las asignaciones computables como AOD de las actividades relacionadas con la seguridad (Reforma del Sector Seguridad) han suscitado un intenso debate sobre qué es lo que se mide realmente bajo el concepto de AOD, y si éste sigue siendo útil para medir los flujos dirigidos a inversiones para el desarrollo en los países receptores. El hecho de que el propio CAD presente cifras en las que se desagrega las operaciones de condonación de deuda, y que algunos centros de estudios presenten cifras aún más desagregadas, o incluso indicadores alternativos, parecen mostrar que las cifras de AOD empiezan a sembrar dudas entre los distintos partícipes del sistema internacional de cooperación al desarrollo²⁶.

Los datos relativos a la condonación de deuda han sido los más controvertidos, desde que en 1992 se acordó, en el seno del CAD, contabilizar las donaciones para la cancelación de deuda originada en flujos no concesionales. Pero ha sido el incremento de ese componente de la AOD el que ha hecho saltar la alarma. En el marco de la Iniciativa HIPC, la cancelación de deuda computable como AOD ha pasado de 2.500 millones de dólares en 2001, a 25.000 millones en 2005 (una quinta parte de la AOD total). Las operaciones de condonación suponen erogaciones presupuestarias para el país acreedor, generan mayor “espacio fiscal” para el deudor, ya que los recursos destinados al servicio de la deuda pueden destinarse a políticas sociales, y con ello se normalizan las relaciones con la comunidad financiera internacional, facilitando el acceso a nuevos recursos. Pero el problema básico es que, a diferencia de otros componentes de la AOD, el país receptor no recibe recursos nuevos, y si no se estaba pagando el servicio de la deuda –lo que es frecuente en el caso de deuda oficial bilateral en los países pobres más endeudados– la condonación tampoco se traduce en mayores recursos domésticos.

²⁶ Véase *The Reality of aid*; el informe de las ONG europeas agrupadas en CONCORD, *EU aid: genuine leadership or misleading figures?*, Concord, Bruselas, 2006; o el informe de Action Aid, *Real aid*, ActionAid, Londres, 2005; una defensa del concepto de AOD por parte del CAD en Richard Carey, “Real Aid or Phantom Aid?”, *DAC News*, junio-agosto 2005; sobre otros índices, ver el Commitment for Development Index (CDI), del Center for Global Development un índice compuesto que integra, para cada donante, AOD (cantidad y calidad), apertura comercial, inversión extranjera, apertura a los flujos migratorios y tratamiento de las remesas, medio ambiente, seguridad, y acceso a la tecnología (http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi). Véase David Roodman, *An Index of Donor Performance* (November 2006 Edition), Washington, Center for Global Development, working paper nº 67, Washington, 2006.

Finalmente, las propuestas planteadas en el seno del CAD por algunos Estados miembros sobre el cómputo de los gastos de seguridad de las misiones de paz, o la ayuda privada, revelan que el concepto de AOD puede ampliarse aun más. Quizás ello pueda ser funcional a las necesidades de imagen de determinados Gobiernos, pero dañará aún más la integridad de las cifras, en menoscabo de su utilidad y de la transparencia requerida en esta dimensión de la financiación del desarrollo y de las relaciones Norte-Sur.

Proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda: la creciente complejidad del sistema de ayuda al desarrollo

Sin embargo, parte de los problemas que aquejan al sistema internacional de ayuda radica en las instituciones, más que en los recursos. Ese sistema es el reflejo de un mundo cada vez más integrado, pero en el que la autoridad política está fragmentada en más de 190 Estados soberanos, y las organizaciones internacionales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen ni las competencias ni los recursos para asegurar la paz y la seguridad y la gobernanza del sistema internacional, asegurar la provisión de bienes públicos globales o corregir las crecientes desigualdades. En ese mundo “westfaliano”, se inserta un sistema de ayuda altamente descentralizado, sin reglas imperativas sobre la cuantía de la ayuda, ni los criterios que rigen su distribución, o los aspectos técnicos y de procedimiento, más allá del marco, poco vinculante, de los acuerdos adoptados en el seno del CAD²⁷. Aunque se acepte la obligación moral o política de otorgar ayuda, en términos jurídicos ésta sigue siendo voluntaria y discrecional, por lo que el receptor no tiene ninguna titularidad respecto a unos recursos que se otorgan en su favor.

Esta asimetría fundamental tiene consecuencias nocivas bien conocidas (aunque no siempre haya acuerdo sobre sus causas y alcance): volatilidad de la ayuda; problemas recurrentes de coordinación entre donantes; solapamientos e ineficiencias; pautas muy desiguales e inequitativas de distribución –lo que se conoce como *donor darlings* y *donor orphans*–; elevados costes de transacción, tanto para donantes como para receptores; ayuda condicionada a todo tipo de intereses del donante; ausencia de responsabilidad y rendición de cuentas del donante hacia los receptores de la ayuda (aunque pueda haberla ante sus propios órganos de control político y presupuestario); y comportamientos escapistas o de *free-rider* a la hora de compartir las cargas de la acción colectiva internacional a favor del desarrollo, entre otros que podrían citarse²⁸.

27 José Antonio Sanahuja, “Entre Washington y Westfalia. Desarrollo y cohesión social en la globalización”. *Papeles de cuestiones internacionales* nº 84, 2004, pp. 35-41.

28 Véase al respecto José Antonio Alonso, “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* nº 72, diciembre 2005-enero 2006, pp. 17-39.

El sistema de ayuda, muy descentralizado, carece de reglas imperativas sobre la cuantía de la ayuda o los criterios que rigen su distribución

Estos problemas se han visto agravados por dos tendencias que se encuentran en el centro de un intenso debate sobre la arquitectura institucional del sistema de ayuda: la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda. Con el término “proliferación” se alude al creciente número de donantes con los que tienen que tratar los países receptores. La “fragmentación” se refiere al creciente número de actividades, la reducción de los fondos invertidos y la tendencia a prefiar el destino de los fondos con la práctica del llamado *earmarking*²⁹.

El número de donantes se ha incrementado con el tiempo, y la aparición de “nuevos” donantes apunta a que esa tendencia continúe. En la década de los cincuenta no llegaban a media docena los países donantes, pero en la actualidad hay más de 50. A ello hay que sumarle alrededor de 230 organismos internacionales, un creciente número de gobiernos regionales y locales activos en este campo, y numerosas ONG internacionales. Los fondos globales, desconocidos en los setenta, hora son una veintena, y canalizan unos 3.000 millones de dólares anuales. Considerando sólo los donantes oficiales, en la actualidad su número supera el de países receptores. El número promedio de donantes oficiales en cada país receptor ha pasado de 12 en 1960, a 33 en 2004, y hay más de 30 países con más de 40 donantes activos. Este proceso se observa también en el ámbito de la ayuda humanitaria, y ha llevado a un proceso de regulación que afecta a ONG (con el llamado “Proyecto de La Esfera”) y a Gobiernos (*Good Humanitarian Donorship*, Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria), que tratan de minimizar los problemas de coordinación que dañan a este tipo de ayuda³⁰.

Como se indicó, en un sistema de ayuda altamente descentralizado y carente de normas vinculantes que definan pautas comunes de actuación, cada uno de estos actores cuenta con sus mandatos, cuando no con sus propias agendas de intereses, y con objetivos, normas y procedimientos de gestión y seguimiento diferenciados. Su complejidad a menudo suele estar en relación directa con la desconfianza que suscitan las instituciones y sistemas de gestión del país receptor... y en relación inversa con sus capacidades institucionales. Como resultado, obtener ayuda supone elevados costes de transacción –aunque las pruebas empíricas al respecto son escasas–, y exigencias onerosas en términos de definición de políticas, particularmente si se trata de Estados institucionalmente débiles³¹.

29 Véase el documento de la Asociación Internacional de Fomento, *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows*, AIF/Banco Mundial, Washington, febrero de 2007.

30 Adele Harmer y Lin Cotterell, *Diversity in Donorship. The Changing Landscape of Official Humanitarian Aid*, Overseas Development Institute (ODI), Londres, 2005.

31 Ver, entre otros, William Easterly, “The Cartel of Good Intentions. The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid”, *Journal of Policy Reform*, volumen 5, nº 4, 2002, pp. 223-250; el segundo de los siete “pecados capitales” de Nancy Birdsall, *Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings*, Center for Global Development, working paper nº 50, Washington, 2004 (versión revisada en diciembre de 2005); y los trabajos de A. Acharya, A. De Lima and M. Moore. “Proliferation and Fragmentation: Transactions Costs and the Value of Aid”, *Journal of Development Studies*, Vol. 42, nº 1, 2006; y de David Roodman, *Aid Proliferation and Absorptive Capacity*, Center for Global Development Working Paper nº 75, Washington, enero de 2006.

Los donantes emergentes otorgan ayuda al margen de los consensos internacionales y, en ocasiones, pueden debilitarlos

Este proceso se ha acelerado con la creciente importancia de un heterogéneo conjunto de donantes que no son miembros del CAD, algunos de ellos de reciente aparición. No se sabe mucho de sus flujos de ayuda, al no ser parte de los sistemas de cómputo del CAD, y en ocasiones, por no haber mucha transparencia al respecto. Pero se estima que la ayuda de estos países se ha triplicado de 2001 a 2005, alcanzando en ese año unos 5.000 millones de dólares.

Los más tradicionales son los países árabes exportadores de petróleo, que desarrollan programas de cierta envergadura, particularmente en el Norte de África, Oriente Próximo y Asia. Entre los “donantes emergentes” se encuentran, en primer lugar, nuevos Estados miembros de la UE, que están accediendo a la condición de donantes a través del presupuesto comunitario y de modestos programas de ayuda bilateral, sobre todo ayuda de emergencia y asistencia técnica. En segundo lugar, miembros de la OCDE que no están integrados en ese Comité, como México, Corea del Sur, o Turquía, que según estimaciones del propio CAD, pueden llegar a aportar alrededor de 2.000 millones de dólares en 2010. En tercer lugar hay que mencionar a países emergentes como Rusia, India, China, Sudáfrica o Venezuela, cuyo creciente peso económico y político está alentando un aumento de la ayuda. China, en particular, fue el tercer proveedor de ayuda alimentaria mundial en 2005, y entre 2005 y 2006 ha otorgado alrededor de 8.000 millones de dólares en créditos a países africanos, en el marco de una activa política exterior en esa región guiada por el interés en acceder a recursos naturales. Pero a diferencia de los miembros de la OCDE y de la UE, este grupo desarrolla su incipiente política de ayuda al margen de los consensos internacionales sobre ayuda –en cuya formación no ha participado– y en ocasiones puede debilitarlos. Por ejemplo, cuando se presta apoyo a regímenes no democráticos y que violan los derechos humanos (Sudán, Zimbabue), o se otorgan créditos a países que son partícipes de programas de condonación de deuda, por tener serios problemas de sobreendeudamiento. De ahí la importancia de establecer un diálogo con estos países, y darles mayor participación en el sistema de ayuda internacional reconociendo su nuevo papel como donantes emergentes³².

Desde finales de los noventa se ha producido un aumento muy rápido de los “Fondos Globales” y los “mecanismos innovadores” para movilizar más fondos, que se orientan a financiar bienes públicos globales –aunque sólo una parte de ellos contribuye realmente a ese fin–, y asegurar una mayor asignación de recursos y resultados rápidos en metas concretas de los ODM, como la educación básica o la

³² Richard Manning, “Will Emerging Donors Change the Face of International Cooperation?”, *Development Policy Review* vol. 24, nº 4, 2006, pp. 371-385. Sobre China, véase Chris Melville y Olly Owen, “China and Africa: a new era of South-South Cooperation?”, *Open Democracy*, 8 de julio de 2005 (<http://www.opendemocracy.net>); “China forja una alianza estratégica con África”, *El País*, 4 de noviembre de 2006, pp. 2-3.

lucha contra el VIH/sida. Como se indicó, estos fondos están logrando movilizar recursos para esos fines –no esta claro, como se indicó, si son adicionales–, pero incrementan los problemas de coordinación de donantes y de articulación de sus iniciativas con las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza de cada país³³.

El impulso político para crear estos fondos procede de la Conferencia de Monterrey, de propuestas de países concretos, como el Reino Unido, de iniciativas filantrópicas vinculadas al sector privado, en las que destaca la Fundación Bill y Melinda Gates, o de coaliciones como la “Alianza contra el Hambre y la Pobreza”, integrada por Brasil, Chile, España y Francia, con el respaldo del anterior Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan. La Alianza pretende promover mecanismos innovadores, como “impuestos globales” a las transacciones financieras, las emisiones de gases nocivos o la venta de armas, incluyendo la tasa al transporte aéreo impulsada por Francia, o la facilitación de las remesas de los emigrantes, que promueve España.

Algunos de estos fondos habían sido establecidos en los años noventa, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), pero es a partir de 2000 cuando se han establecido algunas de las más importantes: el Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, la “Iniciativa de Vía Rápida-Educación para Todos”, o la tasa sobre los billetes de avión (ver cuadro 3). En la actualidad se estima que canalizan alrededor del 3% de la AOD, pero esa cifra va en aumento³⁴.

A estos fondos se le suman un número creciente de “fondos de carbono”, establecidos como fondos fiduciarios de bancos multilaterales, el PNUD, actores privados, y donantes bilaterales. Su número y capacidad de movilización de recursos crecen muy rápido. Sólo el Banco Mundial gestiona 9 fondos, que involucran a 13 gobiernos y 62 compañías, y en 2006 sumaban más de 1.900 millones de dólares. En la medida que actúan al amparo de los mecanismos previstos en el Protocolo de Kyoto (Mecanismo de Desarrollo Limpio, Implementación Conjunta), esos recursos contribuyen a las metas de desarrollo sostenible de los ODM financiando proyectos de reducción de emisiones en los países de desarrollo.

La proliferación de estos fondos “verticales”, que orientan la AOD a sectores específicos, se relaciona con el fenómeno de la “fragmentación de la ayuda”. Aumenta el número de las actividades, y disminu-

33 Véase el análisis de Uma Lele, Nafis Sadik y Adele Simmons, *The Changing Aid Architecture: Can Global Initiatives Eradicate Poverty?*, s.l. mimeo, 2006.

34 El número de iniciativas, muchas de ellas de origen privado, ha crecido de manera exponencial, especialmente en materia de salud. Además de las mencionadas, cabe citar la Alianza Global para la Eliminación de la Lepra (GAEL), la iniciativa *Roll Back Malaria*, La Iniciativa Internacional del Tracoma, la Iniciativa para el Control de la Esquistosomiasis, la Iniciativa Esperanza para la Infancia Africana, la Iniciativa Presidencial de los Estados Unidos para luchar contra la malaria; la Iniciativa Global para la Erradicación de la Polio; la Alianza Global para el Desarrollo de Fármacos contra la Tuberculosis; y otras muchas que podrían citarse.

ye el monto invertido, incrementando los costes administrativos y de transacción y las dificultades para asegurar la coherencia de las actividades con los programas nacionales de desarrollo. Entre 1997 y 2004 el número de actividades de ayuda registrado por el CAD aumentó de unas 20.000 a más de 60.000. La desconfianza de los donantes hacia las instituciones de los países en desarrollo ha conducido, además, a canalizar la ayuda a través de proyectos aislados con sus propias unidades de gestión. La “proyectitis” ha debilitado las capacidades locales: muchos países en desarrollo han de acoger centenares de proyectos nuevos cada año, atender a centenares de misiones de programación, seguimiento, y evaluación, y elaborar miles de informes con formatos y requerimientos tan diversos como el número de donantes que los solicitan. Ello supone un coste difícil de soportar para unas instituciones, que a menudo no cuentan con suficiente personal cualificado...debido, en parte, a que los mejores profesionales han sido captados por las unidades de gestión de los proyectos de la cooperación externa o por ONG internacionales, que ofrecen retribuciones superiores³⁵.

Cuadro 3: algunos “mecanismos innovadores” y fondos globales

Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis (Fondo Global): se crea en 2002 como instrumento financiero –no es una agencia operacional– para movilizar recursos adicionales para los programas contra estas tres enfermedades, fortaleciendo la capacidad de los sistemas sanitarios de los países receptores. Se financia con contribuciones voluntarias de los países miembros y aportaciones privadas –la Fundación Gates, entre otras–, aunque no se permiten aportaciones condicionadas (earmarking). La gestión financiera del Fondo recae en el Banco Mundial, que ejecuta los acuerdos adoptados por los órganos del Fondo, y a los que anualmente presenta un informe de auditoría. En 2005 el Fondo Global solicitó 2.300 millones de dólares, y obtuvo compromisos por 1.200 millones.

Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI)/Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización: esta iniciativa integra a países en desarrollo y países donantes, a UNICEF, la OMS, el Banco Mundial y la industria farmacéutica. Actúa en todos los ámbitos de la inmunización –investigación, control epidemiológico, políticas...–, y se articula a partir del Fondo de Vacunas (Vaccine Fund), su principal instrumento, que apoya a los 74 países más pobres. Surge con financiación de la Fundación Gates, pero en noviembre de 2006 se lanzó la primera emisión de obligaciones de la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización

³⁵ Un detallado examen de los costes que imponen las prácticas de los donantes a los países receptores en la sección “Needs Assessment” del documento de directrices del CAD OECD/DAC, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, DAC Guidelines and Reference Series, París, 2003. Véase también Stephen Knack y Aminur Rahman, *Donor fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, Banco Mundial, policy research working paper nº 3.186, Washington, enero de 2004.

(International Financial Facility for Immunization, IFFIm), respaldada por varios países garantes, para captar en los próximos diez años 4.000 millones de dólares para la Alianza.

Unitaid-Facilidad financiera para la adquisición de medicamentos: *creada en 2006, se financia con una tasa sobre la compra de billetes de avión. Esta propuesta, impulsada por Francia en el marco de la "Alianza contra el Hambre" ha sido respaldada por otros 27 países. Otros países contribuyen por otras vías: una parte de la tasa sobre el queroseno en el caso de Noruega, y contribuciones presupuestarias de España y el Reino Unido. Se espera que Unitaid recaude alrededor de 500 millones de dólares en 2009.*

La fragmentación de la ayuda también responde a la creciente orientación de los donantes a asignar recursos a fines específicos, a través de fondos fiduciarios –en 2006 el Banco Mundial administraba 929 fondos de este tipo, un 10% más que el año anterior–, y la sujeción de la ayuda a destinos prefijados o *earmarking*. Se estima que alrededor del 50% de la ayuda que los donantes canalizan a través de organizaciones internacionales es "multi-bilateral" y responde a esta práctica, que reduce la autonomía de esas organizaciones y de los receptores, desdibujando las prioridades estratégicas que hubieran establecido esos actores.

¿Condicionalidad o corresponsabilidad? La Declaración de París y la eficacia de la ayuda

En el Consenso de Monterrey de 2002, los donantes reconocieron abiertamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda modificando la manera en la que ésta se distribuye. Para ello, en el punto 43 de ese documento se comprometieron a armonizar sus procedimientos operacionales, a fin de reducir los costes de transacción; a fortalecer la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores; a que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos más apropiados, en particular el apoyo presupuestario; y a suministrar la ayuda a través de los planes de desarrollo y reducción de la pobreza definidos y asumidos por los propios países en desarrollo.

Aunque expresado en unas pocas líneas, se trata de un programa muy exigente. Ha dado origen a un proceso de trabajo impulsado por el CAD, el Banco Mundial, y otros actores, en el marco del "Foro de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda" (*High-Level Forum on Aid Effectiveness, o HLF*), integrado por los donantes bilaterales y multilaterales y un buen número de países receptores. Ese Foro ha adoptado dos importantes documentos programáticos: la Declaración de

Roma sobre Armonización (febrero de 2003), y la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (marzo de 2005). Esta última, en particular, define un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores, a los que, en el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración, ahora se denomina “países socios”. La Declaración, que fue suscrita por más de un centenar de donantes y países en desarrollo, pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad, y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados (ver recuadro 4). Esos principios también reflejan los compromisos alcanzados por los donantes en el debate sobre la selectividad de la ayuda, pues comprometen a los donantes con el fortalecimiento de las capacidades y las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas, pero al tiempo definen un marco de condicionalidad más exigente en cuanto al “buen gobierno”.

De cara a la aplicación de los principios de la Declaración de París, se han adoptado 12 metas, con sus respectivos indicadores de avance, que cubren el periodo 2005-2010. Se trata de indicadores muy precisos. Por citar algunos de ellos, de manera no exhaustiva, incluyen la existencia de estrategias nacionales de desarrollo con marcos financieros detallados (el 75% de los “países socios” en 2010); el uso de los marcos administrativos y financieros, y de los procedimientos de compras públicas de los países socios (entre el 90% y el 100% de los donantes, y entre un tercio y dos tercios de reducción de la AOD que no los utiliza); la reducción en dos tercios de los proyectos implementados a través de unidades de gestión paralelas; “progresos continuados” en la reducción de la ayuda ligada; un 66% de la AOD canalizada a través de ayuda programática (apoyo presupuestario y enfoques sectoriales o *sector-wide approach*); y la realización conjunta de al menos el 40% de las misiones en el terreno y de un 66% de los análisis sobre los países socios.

Ambas declaraciones han dado inicio a un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes, en particular en lo referido a los objetivos de armonización planteados por la Declaración de Roma de 2003³⁶. En lo referido a la Declaración de París ese proceso es aún incipiente. Todo ello ha suscitado notables expectativas de cambio –no exentas de preocupación– tanto entre los gestores de la cooperación de las agencias donantes como de los gobiernos de los “países socios”. A finales de 2006 el CAD constataba que dos terceras partes de los donantes del CAD contemplaban la aplicación de los principios de la Declaración de París entre las prioridades estratégicas de su política de ayuda, 16 donantes contaban ya con un plan de acción para su aplicación, y otros 4 estaban elaborándolo. En

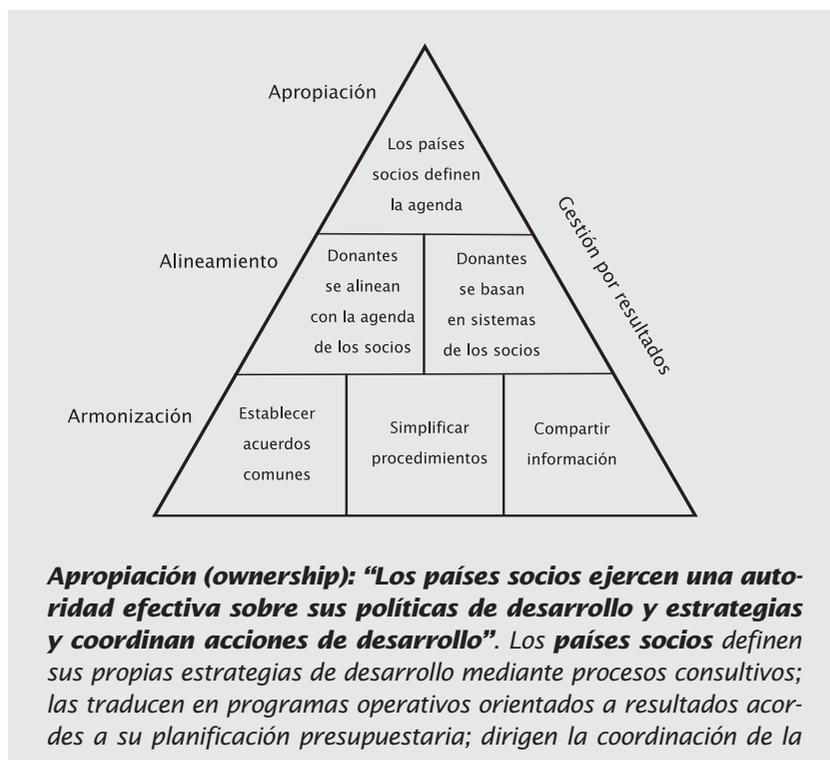
³⁶ Un compendio de las realizaciones en esta materia en OECD/DAC, *Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report Towards Aid Effectiveness*, OCDE, París, 2005.

los países en desarrollo, se habían realizado 5 talleres regionales para dar difusión a la Declaración, los indicadores y la metodología a aplicar.

Adicionalmente, en 2006 se realizó una encuesta de base sobre la aplicación de la Declaración en los 34 países que se ofrecieron a participar, así como en la mayoría de agencias donantes, que representaban el 37% de la ayuda mundial en 2005. Las conclusiones mostraban con claridad que en la mitad de los países en desarrollo firmantes de la Declaración, tanto los países donantes como los socios tienen por delante un largo camino para cumplir los compromisos que han asumido³⁷.

Entre las iniciativas más destacables se encuentra un “Ejercicio piloto” de aplicación para el que en diciembre de 2006 se habían seleccionado 22 países en desarrollo. Finalmente, se ha convocado una nueva reunión del Foro de Alto Nivel (HLF) en Ghana en 2008 para dar seguimiento y mantener el impulso político de este proceso.

Cuadro 4: Principios de la Declaración de París (2005)



³⁷ OECD/DAC (2007), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of Results*, París, OCDE, p. 9. Véase también el capítulo 3 de OECD/DAC (2007), *2006 Development Co-operation Report*, París, OCDE, “Preliminary Findings from the 2006 Baseline Survey on Monitoring the Paris Declaration”, pp. 56-66.

ayuda en diálogo con los **donantes** y con participación de la sociedad civil y del sector privado. Los donantes respetan el liderazgo de los países socios y les ayudan a reforzar su capacidad para ejercerlo.

Alineamiento (Alignment): “Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios”. Todos los **donantes** se alinean con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios, y vinculan la financiación a un marco único de condiciones y/o de indicadores; utilizan las instituciones y sistemas de los países socios (finanzas públicas, rendición de cuentas, auditorías, compras del gobierno), si hay garantías de que la ayuda se utilizará en los objetivos aprobados. Los **países donantes y socios** establecen marcos comunes para evaluar el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de los sistemas nacionales. Los países socios emprenderán las reformas necesarias para ello. Los **donantes** darán apoyo para fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de las finanzas públicas nacionales, en vez de socavarlos con estructuras paralelas.

Los **donantes** establecerán compromisos plurianuales indicativos fiables sobre la ayuda y la desembolsarán a tiempo; utilizarán los sistemas nacionales de compras gubernamentales cuando el país aplique procesos mutuamente adoptados; y se comprometen a desligar la ayuda conforme a los criterios del CAD.

Armonización (Harmonization): “Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y eficaces”. Los **donantes** implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno, reduciendo el número de misiones de campo y de diagnóstico separados. Armonizan las evaluaciones de impacto ambiental y otras cuestiones “transversales”. Los **países socios** se comprometen a definir las ventajas comparativas de los donantes y su complementariedad a escala nacional o sectorial. Los **donantes** se comprometen a utilizar sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando a otros donantes cuando sea apropiado.

Si estos principios se aplican a los estados frágiles, necesitan ser adaptados para que ayuden a la gobernabilidad y a crear instituciones que brinden seguridad y acceso equitativo a los servicios sociales.

Gestión orientada a resultados (Managing for results). Los **países socios** refuerzan los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecen marcos de supervisión orientados a resultados con indicadores accesibles, de bajo costo y de fácil gestión; y los **donantes** se comprometen a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, sin introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con sus estrategias de desarrollo; armonizan sus requerimientos de supervisión y realización de informes, y acuerdan formatos comunes para los informes periódicos, hasta que puedan confiar en los sistemas estadísticos y de supervisión de los países socios.

Mutua responsabilidad (Shared responsibility). Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo. Una de las prioridades para **países socios y donantes** es aumentar la responsabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia. De esa forma aumenta el apoyo público a las políticas nacionales y a la ayuda al desarrollo. Los **países socios** se comprometen a reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o en los presupuestos; fomentar enfoques participativos y evaluar el progreso en la implementación de dichas estrategias. Los **donantes** se comprometen a proporcionar información transparente, completa y a tiempo sobre los flujos de ayuda para que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.*

*Fuente: elaboración propia a partir de la Declaración de París (2005)

En este proceso existe una encomiable voluntad de hacer frente a los problemas que aquejan a la ayuda y mejorar su eficacia, para asegurar el cumplimiento de unos objetivos de desarrollo que, en un buen número de países, no se lograría alcanzar si no se modifican las tendencias actuales. El esfuerzo de diálogo y de conformación de consensos entre donantes y receptores también merece ser reconocido y valorado. Los acuerdos en materia de armonización son especialmente oportunos para reducir la carga burocrática que se ha impuesto a los receptores, y el énfasis en la actuación a través de estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, en la ayuda programática (apoyo presupuestario y enfoques sectoriales) y en el uso de los sistemas financieros y de gestión de los países en desarrollo puede contribuir a corregir los peores efectos de una ayuda excesivamente fragmentada y dispersa, en particular el debilitamiento de las instituciones y las políticas públicas de los países en desarrollo.

Sin embargo, en la Declaración de París también hay importantes riesgos para la ayuda y para los objetivos que pretende lograr en el marco de los ODM:

- a) *Centralidad del Estado, ¿menor espacio para la sociedad civil?:* después de décadas de debilitamiento del Estado, en un escenario en el que son motivo de preocupación los “Estados frágiles” y los “Estados fallidos”, incapaces de cumplir funciones básicas de cara a su ciudadanía, parece saludable que la cooperación al desarrollo vuelva a poner énfasis en las capacidades del Estado y en las políticas públicas. Sin embargo, la agenda establecida por la Declaración, que parece encaminada a recrear el “Estado desarrollista” sobre nuevas bases, se limita a las relaciones entre actores estatales. Ello refleja una visión limitada del desarrollo y la gobernanza democrática, un proceso que también involucra a otros actores. La Declaración de París sitúa a los donantes en una relación centralizada y exclusiva con los Estados. Ello puede reducir el

*Promover
el desarrollo
supone fortalecer
al Estado,
en un marco
de gobernanza
democrática*

espacio de actuación de la sociedad civil, al verse privada de interlocución y de recursos para actuar, dado el peso que se otorga a la ayuda programática. ¿Hay espacio para apoyar iniciativas que se sitúan al margen de las Estrategias Nacionales de Desarrollo?. La Declaración recoge y alienta la participación de las organizaciones sociales en el diseño de los programas nacionales de desarrollo. Empero, dada la resistencia a aceptar esa participación por parte de muchos gobiernos de países pobres –como muestran algunos de los procesos de consulta y participación desarrollados en el marco de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza o *Poverty Reduction Strategy Papers*, realizados en algunos países–, ello parece difícil. Se puede reforzar la tendencia a que tal participación se reduzca a ser subcontratistas de programas públicos, sin intervenir en el diseño de las políticas ni ejercer sus funciones de control ciudadano, y, en términos más amplios, sin reconocer su papel en la construcción de Estados democráticos y responsables.

En la actualidad, una proporción importante de la AOD se canaliza a través de ONG. Parte del problema es preservar su autonomía e independencia, necesaria para promover un desarrollo participativo y la gobernanza democrática. Existe el riesgo de que la Declaración de París se convierta en un argumento a favor del control de las ONG y su subordinación a los gobiernos y a estrategias de desarrollo nacional. Pero la otra parte del problema es evitar que la cooperación de las ONG siga siendo una de las causas de la fragmentación y la atomización de la ayuda, que pueden llegar a desdibujar las estrategias nacionales de desarrollo y los programas de los donantes³⁸. La Declaración de París debiera ser un marco para promover una participación más amplia de las ONG en la elaboración de dichos planes, asegurando así su apropiación por parte de estos actores, un mayor alineamiento, y una actuación más coordinada y eficaz de la cooperación no gubernamental en el objetivo común de la lucha contra la pobreza.

- b) *Una visión tecnocrática y mal informada del Estado en los países en desarrollo*: Aunque la Declaración reconoce las debilidades de los Estados y en particular la problemática de los “Estados frágiles”, parece suponer la existencia de “Estados de diseño” que se acomodan más a la imagen-objetivo de los donantes que a la realidad. También parece estar basada en la presunción de que la ausencia de políticas eficaces en la lucha contra la pobreza –al igual que la persistencia de políticas que generan exclusión–, así como las debilidades institucionales, fiscales, de administración y gestión, la ausencia de diálogo y participación con la sociedad

³⁸ Este problema lo pone de manifiesto una investigación reciente sobre la actuación de las ONG españolas en Perú. Véase Ignacio Martínez, *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), estudios e informes nº 2, Madrid, 2007.

civil, la falta de transparencia, de responsabilidad y de rendición de cuentas, e incluso la corrupción, son meras disfunciones de la maquinaria estatal que pueden ser resueltas con enfoques tecnocráticos basados en la asistencia técnica y en programas de fortalecimiento institucional. Sin embargo, a menudo esos problemas responden a intereses de sectores o grupos concretos, y existe una verdadera “economía política del mal gobierno” que es el reflejo de la “captura” del Estado por parte de intereses particulares que extraen rentas e influencia manteniendo a la administración pública en la situación descrita. El “alineamiento” de los donantes con tales políticas no respondería, obviamente, al espíritu de la Declaración de París. No se trata de una hipótesis académica. En el pasado, los donantes han financiado políticas sociales y “fondos sociales” que, en nombre de la lucha contra la pobreza, no eran sino mecanismos clientelares al servicio de grupos de poder.

Como se ha indicado, a menudo promover el desarrollo supone fortalecer al Estado, en un marco de gobernanza democrática. Pero esa relación es más compleja que lo que sugiere la Declaración de París³⁹. En particular, ese objetivo también requiere apoyar las demandas y el reconocimiento de los derechos de los grupos excluidos. Esa tensión sólo puede resolverse con una agenda en la que el “alineamiento” no se limite a políticas estatales definidas a partir de intereses de las elites, y ello requiere reconocer que la definición de tales políticas –al igual que los Planes nacionales de Desarrollo y reducción de la pobreza– es el resultado del conflicto y la negociación, que requieren de espacio para el disenso, de pluralismo social y político, y de participación efectiva, que es condición necesaria para una verdadera “apropiación” de las políticas por parte de todos los actores⁴⁰. Un ejemplo de esa tensión es el referido a la equidad de género, sin la que es inconcebible hablar de “desarrollo”. Los donantes han apoyado organizaciones de mujeres y ONG que han reclamado que las políticas estatales que refuerzan los mecanismos de discriminación en este ámbito. ¿Qué significa “alineamiento” en este ámbito? ¿Cómo se han de armonizar las estrategias transversales de género de los donantes? En este contexto, hay que reclamar una interpretación amplia de la Declaración de París, cuya aplicación contribuya a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia, los derechos ciudadanos, y una concepción amplia del desarrollo y la gobernanza democrática⁴¹.

39 Julius Coourt, “Governance, Development and Aid Effectiveness: a quick guide to complex relationships”, *ODI Briefing paper*, Londres, marzo de 2006.

40 Alison van Rooy, “Untangling, Commending, Bemoaning and Engaging the Paris Declaration: Some Personal Thoughts”, SIDA, *International Dialogue Conference: After the Paris Declaration*, SIDA, Estocolmo, septiembre de 2006, pp. 18-35.

41 Marta Foresti, David Booth y Tammie O’Neill, *Aid effectiveness and Human Rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration*, Overseas Development Institute (ODI), Londres, octubre de 2006.

La condicionalidad es un hecho que no se puede obviar por un mero acto de voluntad, haciendo abstracción de la relación esencialmente asimétrica que existe entre donantes y receptores

c) *La tensión entre la condicionalidad y la mutua rendición de cuentas*: la retórica de la declaración pretende haber dejado atrás la condicionalidad, a favor de "asociaciones" para el desarrollo basadas en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas. Es sin duda un paso positivo que los donantes reconozcan que son responsables ante sus "socios", y a la inversa, aunque las metas e indicadores en este ámbito son los más débiles del conjunto de la Declaración. El problema radica, sin embargo, en que la condicionalidad es un hecho que no se puede obviar por un mero acto de voluntad, haciendo abstracción de la relación esencialmente asimétrica que existe entre donantes y receptores⁴². Existe condicionalidad porque la ayuda, aunque se someta a los parámetros de la Declaración de París, sigue siendo voluntaria y discrecional, y es difícil que exista una relación horizontal, basada en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas allí donde no hay una titularidad o un derecho a recibir ayuda, que a los "socios" no se les ha otorgado. Para que fuera posible esa mutua rendición de cuentas, la ayuda debería responder a normas vinculantes comunes, que establecieran derechos y obligaciones en el marco de un compromiso compartido en la lucha contra la pobreza que hoy tiene el rango de acuerdo político poco imperativo.

Por otra parte, los indicadores de la Declaración se basan en parámetros sobre capacidad operacional del Estado definidos por los donantes, y algunos indicadores clave procederán de valoraciones realizadas por el Banco Mundial, más que por actores independientes. En realidad, la Declaración amplía y redefine la condicionalidad que se venía aplicando a través de las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas dentro y fuera de las iniciativas de condonación de deuda⁴³. En palabras de Alison van Rooy, analista senior de la cooperación canadiense, el mensaje de los donantes sería "haremos lo que ustedes quieran, siempre que sea lo que nosotros queremos que quieran"⁴⁴.

En cualquier caso, la noción de mutua responsabilidad y rendición de cuentas se inscribe en la asimétrica relación entre donantes y receptores, y el carácter discrecional de la ayuda. Conforme a la Declaración, los donantes han de asegurar la estabilidad y previsibilidad de los flujos de AOD dirigidos al país socio, pero no se afronta el problema de la armonización de la pauta de asignación geográfica de los flujos de ayuda, más allá de que los donantes se especialicen en determinados países, conforme a sus ventajas comparativas ¿Ante quién se responde si existen países que no reciben ayuda? (el problema de los *aid orphans*). Igualmente sig-

42 Paolo di Renzio y Sarah Mulley, "Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships", *ODI Briefing Paper 1*, abril 2006, p. 2

43 Brian Tomlinson, "The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Donor Commitments and Civil Society Critiques", *The Reality of Aid Reality Check*, enero 2007, pp. 12-21.

44 Alison van Rooy, 2006, *Op. cit.*, p. 25.

nificativas son las débiles exigencias en materia de desvinculación de la ayuda que se han planteado en las metas e indicadores de seguimiento de la Declaración.

- d) *¿Mejora de la ayuda o política de desarrollo? La coherencia de políticas, elemento ausente:* la Declaración de París se centra en aspectos críticos para la eficacia de la ayuda: liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que se centra en los flujos de AOD, dejando fuera otras políticas que tienen una influencia determinante en la eficacia de la ayuda, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología, que son aspectos clave, en el presente y en el futuro, de la agenda de desarrollo⁴⁵. El principio de coherencia, de hecho, no se menciona en la Declaración.

Reflexiones finales

Con el telón de fondo de los datos disponibles sobre la evolución de la pobreza y la desigualdad internacional, este capítulo ha examinado la evolución de la ayuda al desarrollo y las iniciativas para mejorar su calidad y eficacia en el marco de los ODM y, en particular, de la Asociación Mundial para el Desarrollo prevista por el ODM 8. Este examen revela un panorama de luces y sombras, en el que se observa un aumento de la ayuda, aunque menor que el que sugieren a primera vista unas cifras cuya integridad empieza a ser cuestionada. También muestra cómo han irrumpido en la agenda de la cooperación al desarrollo, en desmedro de los ODM, los imperativos de seguridad derivados del 11-S, el antiterrorismo, y las guerras de Irak y Afganistán. Respecto a la calidad de la ayuda, se ha tratado de responder a los crecientes problemas de proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda a través de un compromiso muy amplio con los principios de Apropiación, Alineamiento, Armonización, Corresponsabilidad y Gestión Orientada a Resultados. La Declaración de París, en particular, expresa el esfuerzo y la voluntad política de los donantes por mejorar la eficacia de la ayuda, aunque su aplicación va a ser lenta y difícil, no está exenta de riesgos, y en particular los asociados a un nuevo marco de condicionalidad más exigente, y al achicamiento de los espacios para la sociedad civil. Finalmente, debe tenerse en cuenta que el debate sobre la “arquitectura de la ayuda” no debe limitarse a la aplicación de la Declaración, pues aunque esta genere una mayor práctica de coordinación, la proliferación de donantes es el reflejo de la estructura altamente descentralizada del poder político en el sistema internacional.

⁴⁵ José Antonio Alonso y José Antonio Sanahuja, “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo” (con José Antonio Alonso), Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, pp. 179-204.

El bumerán de la desinformación, la reacción a la globalización

Jean Paul Marthoz

Director de la revista Enjeux Internationaux (Bruselas)



“Estamos perdiendo la guerra de la información”, titulaba en enero de 2007 la revista semanal *Newsweek* en un artículo ilustrado con fotografías de atentados en Irak, sacadas por los propios insurgentes con cámaras digitales o teléfonos móviles¹. Como un relámpago, las imágenes de decapitaciones o escenas de carnicerías invaden el espacio mediático global, a través de los GSM, los correos electrónicos y de las cadenas de televisión por satélite, como la muy brutal *Al Zawraa*, ligada a los extremistas sunies iraquíes y difundida hasta febrero de 2007 por el satélite egipcio Nilesat. “Para estas personas, un solo vídeo de estos tiene el valor de una división blindada”, según afirma Robert Steele, quien fuera oficial de inteligencia de los Marines estadounidenses consultado por la revista.

¹ Scott Johnson, “We Are Losing the Info War”, *Newsweek*, 15 de enero de 2007.

*La desinformación
que se estableció
para poder vender
la guerra en Irak
ha dado un giro
y como
un bumerán
le ha dado
en plena cara
a la Casa Blanca*

¡Menudo giro! El gobierno de Bush había gestionado lo relativo a la información y los medios de comunicación con enorme eficacia durante los meses precedentes a la guerra en Irak, llegando hasta el punto de convencer a la mayoría de la opinión pública estadounidense, sin pruebas, de que Saddam Hussein poseía armas de destrucción masiva y que era responsable de los atentados del 11 de septiembre.

Hoy en día, la “maquina de ruido” estadounidense ya no funciona. A pesar de una mayor vigilancia sobre los mensajes electrónicos, el Pentágono no logra frenar el flujo de imágenes de vídeo que saturan Internet y los teléfonos móviles². A pesar de unos medios financieros y técnicos importantes, y el recurso a especialistas experimentados del mundo de las comunicaciones, la Casa Blanca no logra mejorar su imagen en las encuestas que juzgan, periódicamente, la popularidad de los grandes países en el seno de la opinión pública mundial. A principios de 2007, los resultados de un estudio solicitado por el servicio mundial de la BBC³ han sido inapelables: las personas que estimaban que los Estados Unidos tienen un papel positivo en el mundo retrocedieron de un 36% en el 2006 a un 29% en el 2007. Más de dos terceras partes de las personas entrevistadas consideran que la presencia militar estadounidense en Medio Oriente aviva los conflictos.

Aún peor es el hecho de que la credibilidad de la política de información estadounidense está tan mermada que suscita en primer lugar sospechas, y luego dudas. Las afirmaciones de Washington se vuelven contraproducentes y generan las reacciones inversas a aquellas que deberían suscitar. Tras las mentiras sobre las armas de destrucción masiva en Irak, le cuesta mucho a Washington convencer a la opinión pública internacional sobre el genocidio en Darfur, o el apoyo iraní a los extremistas chiíes de Irak.

La desinformación que se estableció para poder vender la guerra en Irak ha dado un giro y como un boomerang le ha dado en plena cara a la Casa Blanca, minando su capacidad de llevar eficientemente el esfuerzo bélico en Irak, y en términos más generales a elaborar una política exterior a la altura de los retos actuales.

No obstante, los problemas que los Estados Unidos se están encontrando en este momento no se deben únicamente al conocido fenómeno del “regador regado”. Importantes tendencias de la esfera mediática mundial –la aparición de nuevos actores como las cadenas de televisión árabes *Al Jazeera* o *Al Arabiya*, la proliferación de tecnologías de guerrilla mediática como los *blogs* o las imágenes en

² “Pentagon keeps an eye on war videos”, *BBC World Service On line*, 10 de enero de 2007.

³ “World View of US Role Goes From Bad to Worse”, *BBC World Service*, 6 de marzo de 2007. www.world-publicopinion.com

GSM, la fragmentación y la exacerbación de diferentes identidades debilitan de forma aún más fundamental la capacidad de los Estados Unidos para imponer al mundo su discurso y su visión. La época de la dominación estadounidense de los medios del planeta, pertenece ya al pasado.

Estas evoluciones no generan simplemente preguntas sobre las relaciones de fuerzas a nivel mundial. También ponen en entredicho directamente la legitimidad del recurso a la desinformación y a la mentira por parte de gobiernos democráticos, que se supone deberían garantizar informaciones creíbles a sus opiniones públicas y parlamentos para que estos puedan desarrollar, con conocimiento de causa sus papeles respectivos de ciudadanos o de representantes electos.

La “máquina de ruido mediático republicana”

“Creemos fundamentalmente en dos factores cuando hablamos de la opinión pública”, nos confesaba hace unos años un responsable de la OTAN, “creemos en su pasividad, al igual que en su racionalidad”.

En contra de la imagen de una opinión pública versátil, inconstante, emocional, varios son los autores que han constatado que la opinión pública se determinaba racionalmente en relación a la información de la que disponía. Poco preocupados por cumplir con su “deber de informar”, muchos son los gobernantes que estiman que por consiguiente deben ofrecer a este público información –o desinformación– que llevará a que la opinión pública apoye las decisiones oficiales. En otros términos, al contrario de lo que se podría esperar por parte de gobiernos fundados sobre la responsabilidad y la representación democrática, no se deben suministrar al público informaciones exactas o completas, si no más bien “informaciones oportunas”.

La preparación de la guerra en Irak ha ilustrado hasta el absurdo esta preocupante fórmula. El gobierno de Bush no podía decir la verdad ante su opinión pública, ya que ésta, presumiblemente, habría considerado que esta guerra sería inútil o peligrosa. Las encuestas mostraban, efectivamente, que la opinión pública mejor informada era a su vez la más escéptica, por no decir la más hostil, ante los planes bélicos.

Consciente del desfase existente entre los objetivos oficiales y el clima de opinión de la población, el gobierno de Bush se embarcó en la creación de un dispositivo sistemático de promoción y ocupación del espacio mediático. Desde que el gobierno de Bush puso en marcha su “lógica de guerra”, los medios de comunicación han sido obje-

El gobierno estadounidense, con el apoyo de sus homólogos británicos y españoles contaminaron sistemáticamente los flujos de información, en nombre de un principio según el cual la “mala información ahuyenta a la buena”

tivo de una campaña sostenida de desinformación oficial, mientras que los periodistas dubitativos o críticos eran agredidos por una jauría de comentaristas ultraconservadores que denunciaban detrás de cada duda la cizaña de la traición. Esta poderosa “maquinaria de ruido mediático”, como la denomina el comentarista David Brock⁴, ha reunido las imponentes capacidades del gobierno estadounidense, su diplomacia pública, y los recursos aparentemente inagotables de una red extremadamente tupida de publicaciones, páginas de Internet, emisiones radiofónicas y programas de televisión que han saturado el espacio mediático intentando intimidar a todo aquel que se opusiera al discurso oficial.

Los principales ejes de esta “comunicación estratégica” son bien conocidos hoy en día y han sido objeto de un diluvio de libros respecto al tema de las “armas de desinformación o de distracción masiva”. El acceso a la información oficial ha estado estrictamente limitado, las conferencias de prensa han sido orquestadas para apartar a los periodistas más molestos, inmediatamente acusados bajo la bandera de la lealtad patriótica de “servir al enemigo”.

Durante la guerra, el sistema de los periodistas “adscritos” (*embedded*) fue presentado como un regalo para los medios de comunicación preocupados de ser mantenidos al margen de la acción (tal y como ocurrió durante la primera guerra del Golfo) pero en su origen fue concebido como una forma de “comprometer” a la prensa, de acercarla al ejército estadounidense y a sus objetivos de guerra.

El gobierno estadounidense, con el apoyo de sus homólogos británicos y españoles contaminaron sistemáticamente los flujos de información, en nombre de un principio según el cual la “mala información ahuyenta a la buena”. Impuso un nivel de ruido ensordecedor para silenciar los demás puntos de vista y subvirtió los conceptos clave del conflicto –terrorismo, democracia, libertades, derecho internacional– para controlar los límites del debate aceptable. Efectivamente, en estos conflictos que son también guerras de palabras, el que las define, domina⁵.

Por otra parte, el gobierno de Bush ha purgado las informaciones preocupantes que provenían de sus propios servicios de inteligencia para no debilitar su propia “lógica de guerra”. En enero de 2004, los periodistas Robert Dreyfuss y Jason Vest ya habían revelado, en la revista *Mother Jones*, de San Francisco, la creación de una unidad secreta en el seno del Pentágono encargada de “preparar” las informaciones⁶. Paul Pillar, que fuera responsable de Oriente Medio de la

⁴ David Brock, *The Republican Noise Machine, Right-Wing Media and How It Corrupts Democracy*, Crown Publishers, Nueva York, 2004.

⁵ John Collins/ Ross Glover (Ed.), *Collateral Language, A Users' Guide to America's New War*, New York University Press, Nueva York, 2002.

CIA, había confirmado estas manipulaciones en un artículo sin concesiones, publicado a principios del 2006 en la revista *Foreign Affairs*⁷. A principios de 2007, una comisión de investigación del Pentágono concluyó que Douglas Feith, un colaborador cercano al Secretario de la Defensa, Donald Rumsfeld, y uno de los jefes de fila del movimiento neoconservador, habían adaptado “de forma inapropiada” las informaciones recogidas de forma de demostrar la necesidad de derrocar a Saddam Hussein. Esto fue lo que el periódico *The New York Times* denominaba, en un editorial mordaz “el taller de construcción de guerras”⁸.

Una opinión pública ignorante

Dentro de esta enorme operación de “gestión de la información”; el gobierno de Bush se ha podido aprovechar de la ignorancia de la gran mayoría de la opinión pública, al igual que de su pasividad ante las cuestiones internacionales. El público estadounidense es efectivamente co-responsable de la desinformación que recibe. En primer lugar, porque ante cada inicio de conflagración bélica, como lo demuestran todas las encuestas, este público aboga por la censura y critica el derecho de la prensa a investigar y a exigir informaciones, aunque esto no impida que posteriormente la condene por no haber sido suficientemente agresiva o crítica. En segundo lugar, porque opta por malinformarse: un 82% del público estadounidense se “alimenta” principalmente de la televisión. Cuando es sabido que ésta última no dedica más que un mínimo espacio para los asuntos internacionales y que lo suele hacer generalmente cayendo en todos los vicios del oficio: la puesta en escena, el chovinismo y la excesiva simplificación. Los grandes medios escritos regionales no son mucho mejores, teniendo en cuenta que lo internacional no ocupa más del 3% del espacio.

A lo largo del periodo de escalada hacia la guerra, un cierto número de medios de comunicación, en particular en la prensa alternativa estadounidense ofrecieron informaciones críticas, poniendo en entredicho los argumentos oficiales, sin embargo la mayor parte de la opinión pública se situó deliberadamente más allá del alcance de mensajes que la perturbarían. “¿Es posible hacer una gran labor periodística si al público no le interesa?”, se preguntaba Evan Cornog, en la prestigiosa *Columbia Journalism Review*. En este contexto, es la información oficial, gubernamental, la que domina todos los espacios, fija las jerarquías de la información y la que marca el tono.

6 Robert Dreyfuss/Jason Vest, “The Lie Factory”, *Mother Jones*, enero 2004.

7 Paul Pillar, “Unheeded Intelligence”, *Foreign Affairs*, marzo/abril 2006.

8 “The build-a-war workshop”, *International Herald Tribune*, 12 de febrero de 2007.

Además la mayoría de la prensa de masas lo adoptó sin mayores problemas. “Los medios de comunicación estadounidenses no han desempeñado su papel, que es de servir de contrapeso y equilibrar el ejercicio del poder, tal y como lo exige la teoría clásica de la democracia”, escribía Susan D. Moeller, de la Universidad de Maryland, como conclusión de una investigación en profundidad de la cobertura mediática sobre las armas de destrucción masiva⁹. “Las cadenas de televisión no cubren la guerra”, denunciaba Sheryl McCarthy en el periódico diario *Newsday*, “la promocionan”¹⁰. “La prensa ha sido amordazada y se ha auto-amordazado”, confirmaba la periodista estrella de la CNN, Christiane Amanpour¹¹.

“El periodismo estadounidense”, según me confesaba en el 2005 una responsable de una organización profesional de Nueva York, “ha inspirado desde hace mucho tiempo al resto del mundo por su independencia, sus métodos y sus fórmulas. El periodismo de investigación, los programas de noticias, *Sixty Minutes*, el caso *Watergate*, la CNN, el *New York Times*, *Rolling Stone*, han sido maravillosas exportaciones. Hoy en día, ya no ofrecemos más que programas de televisión inconsecuentes, programas voyeurísticos, y debates pueriles. Y exponemos ante el mundo nuestro conformismo y nuestras chapuzas”.

El descalabro

En las semanas que siguieron a la caída de Saddam Hussein, la Casa Blanca echó las campanas al vuelo, felicitándose por la eficacia de su “máquina de ruido”. Impresionados, algunos países incluso se lanzaron a imitar la política de comunicación oficial estadounidense. En la Asamblea Nacional francesa, se creó una comisión especial dirigida por el diputado conservador Jacques Myard para diseñar una “diplomacia pública” que fuera tan eficaz como la de los Estados Unidos.

Sin embargo, Washington perdió el control del mundo de los medios de comunicación con sorprendente rapidez. En abril de 2004, grabaciones de video piratas filmadas por sus propios soldados hicieron que estallase el escándalo de las torturas inflingidas a los prisioneros de la cárcel de Abu Ghraib en Irak. Meses después, las imágenes mostrando una patrulla rematando a un prisionero durante la batalla de Faluya, en Irak, generaron controversia en el seno de una de las operaciones de propaganda que se consideraba de las más sofisticadas de la historia. Cada día, las cadenas internacionales ofrecían imágenes de un país devastado, destrozado por una creciente oleada de atentados y hundiéndose en una cruenta guerra civil.

⁹ Susan D. Moeller, *Media Coverage of Weapons of Mass Destruction*, Center for International and Security Studies at Maryland (CISSM), Maryland University, 9 de marzo de 2004..

¹⁰ *Newsday.com*, 20 de marzo de 2003.

¹¹ John Plunkett, “CNN star reporter attacks war coverage”, *The Guardian*, 16 de septiembre de 2003.

La guerra en Irak una vez más ha demostrado que no basta con dominar el universo de los medios de comunicación global, con recurrir a expertos del mundo de la publicidad y de las relaciones públicas, como Karen Hughes, que fue nombrada para encabezar la diplomacia popular estadounidense, o incluso con poseer unas excepcionales capacidades técnicas de comunicación, para “enmarcar” el discurso internacional e imponer su propia lectura de los acontecimientos.

La guerra asimétrica, tan devastadora como lo es sobre el terreno, también dicta las leyes en el campo de batalla de las comunicaciones. Equipados con sencillos aparatos de telefonía móvil, o de pequeñas cámaras digitales, difundidas por informáticos y “webmasters” que dominan a la perfección las nuevas técnicas de la información, los grupos terroristas y los insurgentes logran inyectar reportajes de choque en el corazón mismo de una nebulosa mediática que se ha emancipado de sus obligaciones tradicionales¹².

De hecho, los Estados Unidos, su gobierno al igual que sus medios de comunicación privados han perdido la situación de monopolio que gozaban respecto de los flujos de información provenientes de los campos de batalla. Ya han pasado los días en los que la cadena CNN podía reservar a su corresponsal Peter Arnett la exclusividad de emitir desde Bagdad durante la primera guerra del Golfo. Nuevas cadenas de televisión –*Al-Jazira*, *Al-Arabya*, *TeleSur*, *France 24*– al igual que millares de páginas de Internet ofrecen ahora sus propias visiones sobre el mundo. Visiones, que además suelen ser totalmente opuestas al mensaje que quiere transmitir Estados Unidos.

“Cuando la CNN muestra el misil que se lanza desde un portaaviones”, nos explicaba en el 2005 el director de informaciones de *Al Jazeera*, “nosotros difundimos las imágenes de dónde explota”. Incluso si con anterioridad, los públicos filtraban, o incluso “leían al revés” las informaciones que les llegaban de los medios de comunicación occidentales, la aparición de nuevos actores mediáticos han transformado significativamente la descodificación del mundo y de su actualidad más candente.

No obstante, en 2003, hubo distintas narraciones del conflicto iraquí: la opinión pública de los países de la “coalición de la voluntad” [*coalition of the willing*], de la “Vieja Europa” y del mundo árabe, no han visto ni entendido la misma guerra. El monopolio de la recopilación de imágenes se quebró, no exclusivamente ante la aparición de nuevas cadenas árabes, pero también por la presencia de otras cadenas de televisión, no estadounidenses, presentes en Irak, como por ejemplo *France 3* que filmó los disparos de un tanque estadouniden-

*La guerra
asimétrica,
tan devastadora
como lo es sobre
el terreno,
también dicta
las leyes
en el campo
de batalla de las
“comunicaciones”*

¹² “Mobile phone captures Iraq’s cruelty”, *BBC World Service Online*, 3 de enero de 2007

*La pluralización
de la información
hace que sea
ilusorio pensar
en un control
mundial de
la información*

se contra el Hotel Palestina, el hotel de los periodistas en Bagdad, incidente que el 8 de abril de 2003 causó la muerte de varios periodistas, incluyendo al cámara español José Couso Permuy, que trabajaba para la cadena de televisión española *Telecinco*¹³.

Una dominación ilusoria

La pluralización de la información hace que sea hoy en día ilusorio pensar en un control mundial de la información. Este brusco giro no proviene únicamente de la aparición de nuevos actores sobre el mercado de la *global news*. Expresa también la posibilidad que ofrecen, tanto Internet como las cadenas de televisión por satélite, de emanciparse de los monopolios estatales o comerciales. Hace unos pocos años, una mayoría de los habitantes del planeta estaban condenados a ver la información en una única cadena de propiedad estatal. Hoy en día, la mayoría de las cadenas de televisión oficiales han sido desplazadas por “intrusos” que logran, gracias a las antenas “parabólicas”, saltarse las fronteras y las censuras. En el mundo árabe, especialmente, estas han tomado el relevo de las cadenas oficiales nacionales, pero también, y muy a menudo, han relevado a las cadenas internacionales, como las cadenas de televisión francesas en el Magreb, o la CNN y la BBC en Oriente Medio.

Anteriormente, en las “dictaduras amigas”, los Estados Unidos se mantenían callados ante este control de la información. Hoy en día, varios factores convergen para hacer que tal complacencia sea más difícil de sostener. El gobierno de Bush ha adoptado oficialmente una retórica de promoción de la democracia que no le permite gran margen de maniobra, y las organizaciones para la defensa de la libertad de expresión están permanentemente alertas, sometiendo los países autoritarios y sus padrinos internacionales a una cortina de fuego de indignación. Del mismo modo, técnicamente, a pesar de las medidas de control que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones adoptadas por países como Túnez o Arabia Saudí, es cada vez más difícil bloquear la libre circulación de la información. Por todas partes del mundo árabe, las cadenas de televisión por satélite más dinámicas han destronado a las televisiones estatales, y han reducido el espacio que otrora habían conquistado las cadenas de televisión occidentales. A pesar de la vigilancia y la represión, millares de *blogs* se desarrollan, desacreditando los discursos oficiales¹⁴.

¹³ José Couso, *La Mirada incomoda*, H.A.C., Madrid, 2004.

¹⁴ Faiza Saleh Ambah, “New Clicks in the Arab World”, *Washington Post*, 12 de noviembre de 2006.

Esta evolución no afecta únicamente a los regímenes autoritarios locales, sino también la capacidad que tiene Washington de controlar los flujos de información provenientes de países clave, en el seno de los cuales organizaciones de la oposición son capaces, en la actualidad, de superar las barreras de la censura.

Este fenómeno incluso se hace patente en los Estados Unidos, donde la información difundida por la Casa Blanca había gozado durante mucho tiempo de un aislacionismo mediático. Hasta hace muy poco tiempo, el residente en Madison o en Santa Fe estaba condenado a leer el periódico local de la zona, por lo general poco interesado en las noticias internacionales, o de ver las conexiones regionales de los telediarios muy convencionales de las grandes redes de Nueva York: NBC, ABC y CBS. En estos últimos ha podido conectarse a una multitud de cadenas internacionales, y gracias a Internet, se puede acceder a centenares de periódicos y revistas extranjeras que brindan una visión a menudo radicalmente distinta del mundo. Durante la invasión de Irak en el 2003, un 49% de los visitantes de la página web del periódico británico *The Guardian* residían en los Estados Unidos. Distribuido por la red de cadenas públicas *Public Broadcasting System* (PBS, por sus siglas en inglés), la BBC ha observado como su público estadounidense ha crecido en un 18%. Por otra parte, las ventas de la revista semanal británica *The Economist* han aumentado en un 66% en el mercado estadounidense a lo largo de la década de los noventa.

El reflejo de girar hacia los medios de comunicación internacionales ha crecido a medida que muchos medios de comunicación estadounidenses reducían su cobertura internacional. Era lícito creer después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que la prensa estadounidense se habría replanteado su excesivo “ombiguismo” y habría incrementado su cobertura internacional. Pero no fue así. Tras un periodo de aparente interés por noticias de otras partes del mundo, la mayoría de los medios de comunicación volvieron rápidamente al ámbito del periodismo de proximidad. Sometidos a los imperativos de la rentabilidad financiera, que les imponen sus accionistas, la mayoría de las grandes cadenas de periódicos o redes de televisión han continuado con su política de recortar los recursos de sus redacciones, y sobre todo de aquellas destinadas al tratamiento de la información internacional. A principios de 2007, el prestigioso periódico *The Boston Globe* clausuró sus últimos tres despachos en el extranjero. En 2002, había 188 corresponsales estadounidenses destinados en el extranjero, en 2006, esta cifra se había reducido a 141.

Asistimos de hecho a una “reapropiación” de la información global por parte de los medios de comunicación locales

Filtros de identidad

Los Estados Unidos deben enfrentarse a un auténtico bomerán en lo que respecta a la globalización mediática que ellos mismos impulsaron. So pena de disgustar a Noam Chomsky y su retórica sobre la dominación estadounidense de los medios de comunicación globales, la visión de un mundo inmerso en las informaciones y las opiniones Made in USA es imperfecta. Si la presión de los Estados Unidos en el ámbito cultural es enorme y se extiende hacia todos los rincones del planeta, incluso en aquellos lugares donde las poblaciones autóctonas le son políticamente más hostiles, su capacidad de imponer su mirada respecto de la información es bastante más limitada de lo que parecería a primera vista.

Es cierto, que el desequilibrio en lo relativo a la producción y difusión de las información global sigue siendo muy marcado: tres grandes agencias de prensa mundiales –*Reuters*, *Associated Press* y *Agence France Presse*– junto con dos “mayoristas de imágenes”, *Reuters TV* y *APTN*, forman un oligopolio en el segmento clave de la “materia prima” de la información. Por otra parte, el poderío económico, político, cultural y militar de los Estados Unidos le brinda a este país la posibilidad de “fijar el orden del día” del resto del mundo y confiere, inevitablemente, a los principales medios de comunicación estadounidenses una ventaja comparativa excepcional en el ágora global. Pero, esta realidad no es más que un aspecto de un panorama bastante más complejo y diversificado.

Asistimos de hecho a una “reapropiación” de la información global por parte de los medios de comunicación locales. “No debemos considerar a los países y a las culturas como receptores pasivos, presos de un proceso de mundialización único y proveniente de fuera”, recordaba justamente Andrea Semprini en un informe relativo a la CNN¹⁵ en 2005. “En este sentido, es necesario diferenciar claramente entre la mundialización de la difusión de la información y la mundialización de su recepción. Algunos medios de comunicación son capaces hoy en día de difundir informaciones al mundo entero. Pero esta lógica de difusión homogénea se topa con las lógicas de recepción, que por su parte siguen siendo muy heterogéneas y están sometidas a claves de lectura y a planos de fondo socioculturales totalmente distintos”.

Este fenómeno no hace más que fortalecerse. La globalización, presentada como el instrumento imparable de la americanización, ha exacerbado las reacciones identitarias y ha provocado una tremenda fragmentación del espacio mediático alrededor de ideas o de eslóga-

¹⁵ Andrea Semprini, *CNN et la mondialisation de l'imaginaire*, CNRS Editions, París, 2000, p.16.

nes –étnicos, religiosos, culturales, y políticos– que obstaculizan toda la estrategia de dominación del discurso global. “El mundo no se ha vuelto plano, sino mas rugoso”, escribe Andres Ortega. “Cabe llamarlo la globalización de las diferencias. Al tiempo que se suprimen fronteras físicas surgen con más fuerza otras barreras mentales. Junto a un proceso de homogenización, se produce otro de fragmentación del mundo”¹⁶.

Respuesta inadecuada

Ante estas evoluciones, el gobierno de Bush ha respondido mediante una huída hacia delante en sus políticas de comunicación. Tras la constatación de los fracasos en su estrategia de influencia, el gobierno estadounidense ha reforzado sus programas de “diplomacia pública”. Se ha dedicado a la creación de estaciones de radio y cadenas de televisión que se emiten en árabe, sin verdaderos resultados.

El gobierno republicano está especialmente mal preparado para enfrentarse a los nuevos retos en el ámbito de los medios de comunicación. No es fácil hacer borrón y cuenta nueva después de tantos años marcados por un verdadero autismo, o incluso por una política del desprecio, ante las opiniones y susceptibilidades del resto del mundo. El unilateralismo de la Casa Blanca en lo que respecta a Irak, no ha sido, en realidad, una táctica expeditiva adoptada en nombre de las acuciantes necesidades de la lucha contra el terrorismo. Es más bien la expresión más fundamental de una filosofía particular, casi mesiánica, de las relaciones internacionales. “Nuestra política exterior”, afirmaba el coronel W. Patrick Lang, Jr, que fuera responsable de la inteligencia militar estadounidense en Oriente Medio, “tiende a postular que todo el mundo quiere ser estadounidense. En los meses que precedieron al inicio de la guerra en Irak, era frecuente escuchar a personas aparentemente bien educadas, decir que los árabes, y en particular los iraquíes no tenían un modo de vida válido, y que sería mejor para ellos que se deshicieran, cuanto antes, de todas estas “antiguallas”, de sus tradiciones, de sus instituciones sociales y de sus valores. Hemos invadido Irak, con el convencimiento de que en cada iraquí había un estadounidense que esperaba nacer. (Es por este motivo) que hemos destrozado toda verdadera esperanza de un desenlace positivo en Irak”¹⁷.

El “excepcionalismo estadounidense”, ese sentimiento según el cual los Estados Unidos tienen un “Destino Manifiesto”, el de un pueblo elegido por la providencia para ofrecer al mundo la libertad y la pros-

El unilateralismo de la Casa Blanca es la expresión de una filosofía particular, casi mesiánica, de las relaciones internacionales

¹⁶ Andrés Ortega, “La fuerza de los pocos”, *Foreign Policy en español*, febrero/marzo 2007.

¹⁷ W. Patrick Lang, Jr., “What Iraq Tells Us About Ourselves”, *Foreign Policy*, Edición en Internet, febrero 2007.

La recuperación de la credibilidad y de la confianza en este ámbito estratégico que es la información será una de las principales tareas a las que deberá dedicarse el próximo gobierno estadounidense

peridad, ha inspirado profundamente y finalmente ha acabado por cegar a los neoconservadores, estos aprendices de brujo de la política estadounidense hacia Oriente Medio. Corregir la estrategia actual significa por tanto algo más que una adaptación de su política de imagen. Se trata, más bien, de reconsiderar las relaciones de Estados Unidos con el mundo, tal y como lo sugerían autores como Stephen Walt¹⁸, o Anatol Lieven y John Hulsman¹⁹, partidarios de una política exterior “más madura”, que demostrase cierta sabiduría y saber estar, y sobre todo que sea más atenta a las complejidades de un mundo que, cómo ya lo definía en 1941 el poeta peruano Ciro Alegria, “es ancho y ajeno”.

El bumerán de la desinformación

Hay otro elemento, igual de fundamental, que afecta gravemente la capacidad de convencer de la Casa Blanca. Gato escaldado del agua fría huye: la opinión pública, tanto la estadounidense como la internacional, se ha vuelto cada vez más reticente ante los mensajes provenientes de Washington. La desconfianza es la regla, lo cual obstaculiza las capacidades de influencia de la diplomacia pública estadounidense.

Los Estados Unidos, pagan de esta forma muy cara la maquinaria de desinformación que crearon tras los atentados del 11 de septiembre para convencer a la opinión pública de la necesidad de derrocar a Saddam Hussein. Cuando Colin Powell declaró en 2004 que se perpetraba un genocidio en Darfur, incluso las personas más preocupadas por los crímenes del gobierno sudanés se acordaron, con amargura, de las declaraciones del ex Secretario de Estado en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la presencia de armas de destrucción masiva en Irak, poco antes de la invasión. El regimen dictatorial sudanés se ha aprovechado de este clima de sospecha generalizado que afecta a la diplomacia estadounidense para proseguir con su brutal política represiva contra las poblaciones civiles del oeste del país, prolongando una de las crisis humanitarias más graves de este principio de siglo.

La recuperación de la credibilidad y de la confianza en este ámbito estratégico que es la información será una de las principales tareas a las que deberá dedicarse el próximo gobierno estadounidense. A pesar del descalabro sufrido por la imagen de los Estados Unidos en el mundo, en gran parte debido a ciertas políticas adoptadas por el

¹⁸ Stephen M. Walt, *Taming American Power*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2005.

¹⁹ Anatol LIEVEN/John HULSMAN, *Ethical Realism. A Vision for America's Role in the World*, Pantheon Books, Nueva York

actual gobierno ante cuestiones tan emblemáticas como los conflictos de Oriente Medio o el calentamiento global, el poder de atracción de “los Estados Unidos” y su “poder suave” (según el concepto de *soft power* desarrollado por el Profesor Joseph Nye) , son aún reales. Pero la recuperación de la confianza implicará un giro radical, alejado de los bulevares y callejones de la mentira, lejos del *Big Lie* y las *sweet little lies*, como las llamaba el excelente Paul Krugman en las páginas del periódico *New York Times*²⁰.

Es posible que el nuevo Jefe de Estado, suponiendo que pertenezca al ala más iluminada del partido Demócrata, se inspirara de John F. Kennedy que, en 1961, nombró como cabeza de la Agencia de Información de los Estados Unidos, a uno de los periodistas más respetados del país, Ed Murrow, héroe de CBS News, cuya batalla con el “cazador de brujas” Joseph Mc Carthy fue llevada a la gran pantalla por George Clooney en la película *Buenas noches y buena suerte*.

Sus frases más famosas han conservado toda su pertinencia: “una nación de borregos merece un gobierno de lobos”, “nosotros no podemos defender la libertad más allá de nuestras fronteras si la abandonamos en casa”.

El despertar del periodismo

Evocar a Edward R. Murrow nos lleva a preguntarnos sobre el periodismo estadounidense y sobre su papel como cuarto poder en el marco de la política exterior de este país. La prensa estadounidense se había adormecido antes de los atentados del 11 de septiembre, y pasó después, según se explicó anteriormente, a participar sin tomar distancia de la lógica de la guerra. Si bien es cierto que los mejores y los más brillantes ya han entonado el *mea culpa* y someten ahora al gobierno a una barrera de fuego, sus cicatrices y sus dudas permanecen.

Según un reciente informe²¹ de la Carnegie Corporation, el periodismo estadounidense está atravesando una verdadera “crisis de confianza”. Crisis que proviene menos de errores individuales que de la estructura misma de la industria mediática y de la forma según la cual ha definido su propia misión. A lo largo de los últimos veinte años, los gestores se han hecho con el poder en el seno de las redacciones²². Financieramente, su intervención ha sido en su conjunto bastante eficaz: márgenes de beneficio del 20% se consideran nor-

20 Paul Krugman, “Sweet Little Lies”, *The New York Times*, 9 de abril de 2007.

21 Christopher Connell, *Journalism's Crisis of Confidence. A Challenge for the Next Generation*, Carnegie Corporation of New York, 2006.

22 Doug Underwood, *When MBAs Rule The Newsroom*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.

males en el ámbito de la prensa. Pero también han impuesto normas y exigencias de rentabilidad que han debilitado las capacidades de recopilación y de tratamiento de las informaciones, y privilegian al periodismo más miope. Las cifras hablan por sí solas: mientras que los beneficios de la prensa diaria han aumentado en un 207% entre 1991 y 2000, los puestos de trabajo en las redacciones no han crecido más que en un 3%²³. Este tratamiento de choque ha sido especialmente duro en las grandes cadenas, que controlan a la mayoría de los periódicos regionales estadounidenses.

La creciente influencia de los financieros ha llevado, en muchos casos, a lo que se denomina bajo el título de “conglomeración”; es decir la integración de los medios de comunicación en el seno de grupos industriales y financieros muy decididos a no dejar que “sus” periodistas comprometan, mediante reportajes “incongruentes”, los beneficios del grupo en su conjunto.

La concentración de los medios de comunicación no ha mejorado la situación. En 1983, Ben Bagdikian, que por aquel entonces era el director de la Escuela de Periodismo de la Universidad de California, había escrito un libro llamado *Media Monopoly* que describía, con preocupación, la creciente concentración de los medios de comunicación estadounidenses. Este libro va ya por su sexta edición y a lo largo de los años, el número de grupos mediáticos estadounidenses que controlan más de la mitad de la audiencia ha pasado de cincuenta en 1983 a seis en 2000. “Por primera vez en la historia de los Estados Unidos”, escribía, “las fuentes de informaciones, de comentarios y de ocio más diseminadas en el país están controladas por seis empresas, de las cuales dos son extranjeras, y que están entre las mayores empresas del mundo”²⁴.

Paradójicamente, esta concentración coincide con una proliferación en el número de los medios de comunicación, gracias al empuje de la tecnología (satélites de comunicaciones, GSM, Internet, etc.) que encumbran al espacio mediático y dan cierta ilusión de pluralismo. Pero, tal y como señala el informe *State of the News Media 2006*, “si bien hay cada vez más medios de comunicación, cubren cada vez menos temas. Los grandes acontecimientos son tratados cada vez más del mismo modo por periodistas generalistas que disponen de un número limitado de fuentes y de muy poco tiempo”.

Estas evoluciones, según destaca este mismo informe, fortalecen la capacidad de los “fabricantes de informaciones”, y sobre todo del gobierno para controlar lo que la opinión pública “merece saber”. “El gran problema”, escribían Leonard Downie Jr. y Robert Kaiser, respec-

²³ The Project for Excellence in Journalism, *The State of the News Media 2004*, Washington, www.journalism.org

²⁴ Ben Bagdikian, *The Media Monopoly*, Beacon Press, Boston, 2000, p. viii.

tivamente director ejecutivo y redactor jefe adjunto del periódico Washington Post, “es que ya no hay suficientes noticias en los noticieros, y que se acusa de sesgo izquierdista a lo que es la misión vital del periodismo: el escepticismo respecto de las autoridades y las vacas sagradas”. En otras palabras, y según los autores del destacable *The News About The News*, el sistema mediático estadounidense funciona actualmente contra los valores que propugna el periodismo: cuando la propia Constitución le otorga una sirena, la transforman demasiado a menudo en un megáfono para los gobernantes.

La guerra en Irak ha demostrado el aislamiento en el que se encuentran los periodistas y los medios de comunicación, que ante la fórmula consagrada, se atreven a “decir la verdad al poder”. Los periodistas, en su conjunto, se han dejado enmarañar en un sistema de desinformación oficial orquestado por los servicios de comunicaciones de la Casa Blanca, del Departamento de Estado y del Pentágono. Han abdicado, sin oponer gran resistencia, de su papel como “guardianes” [watchdog], responsables, según les conmina la Constitución de los Estados Unidos a proteger a los ciudadanos contra las mentiras y los abusos de poder. “¡Y es ahora que nos lo dicen!”, exclamaba Michael Massing, uno de los observadores más (im)pertinentes de la prensa estadounidense; “Porqué no nos han informado más sobre las mentiras y los tapujos [de la Casa Blanca] durante esos meses en los que el gobierno nos vendía su versión, es decir, cuando podríamos haber marcado la diferencia ... Muchos periodistas sabían todo esto, y sin embargo, pocos fueron los que eligieron hablar de ello”²⁵.

Permitieron que les robasen su función fundamental que es de definir la información, de discernir, entre la plétora de acontecimientos del día, lo que es importante y lo que es cierto. Dejaron en manos de otros, de aquellos que deberían haber controlado, el poder de determinar no sólo la agenda y la jerarquía de la información, sino aún más grave, los acontecimientos que merecen ser cubiertos y tratados.

Reforma

Las reflexiones que surgen del seno del periodismo estadounidense se refieren a la manera según la cual puede dirigirse la política exterior de los Estados Unidos, y deberían, por tanto, ser seguidas con detenimiento en el resto del mundo. Durante los años tumultuosos que siguieron a los atentados del 11 de septiembre —es relevante recordarles y rendirles un homenaje— un número importante de

²⁵ Michael Massing, “Now They Tell Us!”, *The New York Review of Books*, 26 de febrero de 2004.

medios de comunicación estadounidense no perdieron su rumbo, cumpliendo con la función crítica de la que hablaban Robert Kaiser y Leonard Downie. *Mother Jones*, el *Washington Monthly*, *The American Prospect*, *The Nation*, páginas web como las de *AlterNet* o *CommonDreams.com*, ofrecieron una información disonante y muy profesional. A pesar de los errores de su periodista estrella, Judith Miller, los editorialistas del *New York Times* lograron mantener su sangre fría ante la “lógica de guerra”. Por otra parte, algunos periodistas de grandes medios de comunicación (*Walter Pincus* en el *Washington Post*, la oficina nacional de la cadena Knight-Ridder) han cumplido obstinadamente con su deber de informar, a menudo contra la posición editorial de sus gerencias. En el *New Yorker*, una revista semanal cuya tirada sobrepasa frecuentemente los 1,5 millones de ejemplares, el que se conoce como el “artista de las exclusivas”, Seymour Hersh, ha realizado, a lo largo de los últimos cuatro años un trabajo de una calidad excepcional, publicando encuestas robustas y preocupantes sobre el Pentágono, los neoconservadores, o incluso la práctica de la tortura en la prisión de Abu Ghraib.

Hoy en día, gran parte de la prensa, ha recuperado el rumbo. Siguiendo el ejemplo del *Washington Post* que ha desvelado el escándalo en el hospital militar Walter Reed en Washington, donde se maltrata a los soldados estadounidenses heridos en Irak. La voluntad de reconsiderar el periodismo ha salido de los círculos restringidos de la prensa alternativa para incluir a importantes personalidades del sistema mediático. Constatando el malestar en su oficio, dos grandes nombres del periodismo, Bill Kovach y Tom Rosenstiel, crearon en 1999 el *Committee of Concerned Journalists*²⁶ alrededor de la idea que “el objetivo principal del periodismo es ofrecer a los ciudadanos las informaciones exactas y fiables de aquello que necesitan para funcionar dentro de una sociedad libre”.

Su iniciativa se convirtió posteriormente en un proyecto para la excelencia en el periodismo que se beneficia del apoyo de numerosos profesionales del sector, y que cuenta con la simpatía de algunos grandes patronos de prensa. Su apuesta es ambiciosa: se trata de refundar el periodismo estadounidense, de redefinirlo, asignándole objetivos de calidad y de independencia en un contexto que rehabilita la noción de contrapoder y de interés público²⁷.

²⁶ www.journalism.org/ccj.

²⁷ Bill Kovach/Tom Rosenstiel, *The Elements of Journalism. What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*, Crown Publishers, Nueva York, 2001.

Periodismo y democracia

Esta reflexión sobre los fundamentos de la profesión, sobre su “excelencia”, se inscribe en un debate mucho más amplio sobre el papel del periodismo y la información en el seno de la democracia, ya que el contexto de la lucha contra el terrorismo ha crispado las autoridades y ha reducido el margen de maniobra de la prensa. Aquellos que se reconocen en este movimiento de “periodistas preocupados” quisieran volver a la labor de producir informaciones verdaderas, real news, es decir, retomando la expresión del periodista historiador, Richard Reeves, “información que ustedes y yo necesitamos para preservar nuestras libertades”.

“Las realidades a las que nos enfrentamos deberían hacer sonar las señales de alarma”, escribía en 2003 Bill Moyers. Este personaje emblemático de la profesión, ex redactor jefe del “tabloide responsable” –Newsday (Long Island, Nueva York) y respetado presentador de emisiones del estilo de Arte en la cadena pública PBS– no pensaba estar dramatizando excesivamente la cuestión cuando declaró por motu proprio: “Un gobierno responsable y libre fundado sobre el consentimiento del pueblo, no puede existir sin una opinión pública bien informada ... No es únicamente la causa del periodismo que está en juego hoy en día, si no la de la libertad en sí misma”²⁸.

La democracia, sobre todo en tiempos de crisis, necesita esencialmente una prensa audaz, curiosa y dinámica, un periodismo que sirva como salvaguarda ante las derivas del poder y los arrebatos de la opinión pública, que se atreva a enfrentarse a las intimidaciones y las manipulaciones, por mucho que sean “patrióticas”, del Estado y sus complementos.

También necesita un gobierno que reconozca su obligación de verdad y que acepte, aunque le cueste, el papel crítico de los medios de comunicación. Es con estas condiciones que los Estados Unidos podrán restaurar su credibilidad en el ámbito global de los medios de comunicación...

Traducido por Leandro Nagore

*La democracia,
sobre todo
en tiempos de
crisis, necesita
esencialmente
una prensa audaz,
curiosa
y dinámica, que
se atreva
a enfrentarse a
las intimidaciones
y las manipula-
ciones del Estado,
por mucho que
sean “patrióticas”*

²⁸ Bill Moyers, “Keynote Address to the National Conference on Media Reform”, 8 de noviembre de 2003, www.commondreams.org.

La nueva geopolítica del petróleo¹

Michael Renner

Investigador senior y director del proyecto Seguridad Global en el Worldwatch Institute



La historia del petróleo ha sido en gran medida una historia de conflictos violentos, represión e intervencionismo. Hoy en día, se está forjando una nueva era de transformaciones, compuesta por una serie de factores diferentes. En primer lugar, está el fenómeno de la demanda que sigue creciendo rápidamente ante unos recursos progresivamente reducidos y unas existencias limitadas. Además del apetito y el mantenimiento de la voracidad de los viejos países industriales por el petróleo, potencias emergentes como China y la India están rápidamente incrementando su demanda de petróleo. En segundo lugar, está la creciente competencia entre los mayores importadores por el acceso al petróleo. Tercero, y muy ligado a lo anterior, está la inestabilidad política dentro de muchos países ricos en petróleo como el resultado de una intensa pugna entre las principales potencias y de unos patrones extremadamente desiguales de desarrollo petrolífero. Más concretamente, y con el alza de los precios en el mercado mundial, está claro que el petróleo es un recurso enormemente lucrativo, y centenares de miles de millones de dólares estadounidenses se están invirtiendo en la exploración y producción, así como en el transporte y el refinado del petróleo.

¹ Este artículo fue originalmente publicado en la revista *Development* n° 49, Society for International Development, 2006, pp.56-63

La demanda creciente tropieza con un techo en las reservas del petróleo

Desde que sufriese un breve desplome en 1983, la demanda global de petróleo ha crecido en un 38%². El sector del transporte es un factor fundamental dentro del consumo de petróleo a nivel mundial. Hay en la actualidad más de 603 millones de automóviles en las carreteras del mundo, además de otros 234 millones de vehículos comerciales —lo que supone el doble del parque automovilístico en 19803—. Sólo se prevé que el consumo siga una única dirección: hacia arriba. Como indica la Tabla 1, la Administración de Información de la Energía de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés) pronostica que la demanda global crecerá un 52% entre el 2002 y el 2025⁴.

Tabla 1. Consumo de petróleo, actual y previsto, países seleccionados

	1990 (MILLONES DE BARRILES/DÍA)	2002 (MILLONES DE BARRILES/DÍA)	2025 (MILLONES DE BARRILES/DÍA)	CRECIMIENTO PROYECTADO PARA 2002-2025 (%)
Estados Unidos	17,0	19,7	27,3	38,5
Japón	5,3	5,3	5,3	0
Europa Occidental	12,5	13,8	14,9	8,0
China	2,3	5,2	14,2	173,1
India	1,2	2,2	4,9	122,7
Mundo	66,5	78,2	119,2	52,4

Fuente: EIA (2005)

Estados Unidos sigue siendo el consumidor más voraz de petróleo, mientras que el uso del petróleo en Europa y en Japón está creciendo moderadamente y en China y la India, el consumo de petróleo se triplicó aproximadamente entre los años 1980 y 2004. Europa y Japón siempre han sido extremadamente dependientes de las importaciones. Pero desde 1980, los Estados Unidos casi han duplicado sus importaciones netas de petróleo, desde 6,2 millones de barriles por día (b/d) a casi 11,9 millones de b/d; sus importaciones netas ahora sobrepasan aquellas de Europa Occidental en su conjunto. Se prevé que la dependencia de las importaciones netas de Estados

² Katja Rottman, "Fossil Fuel Use Continue to Grow", en Worldwatch Institute (ed.), *Vital Signs 2006-2007*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 2006

³ Ward's Communications, *World Motor Vehicle Data 2005*, Southfield, Michigan, 2005.

⁴ Energy Information Administration (EIA), *International Energy Outlook 2005*, Washington, D.C., 2005

Unidos aumente de un 58% en la actualidad a un 68 % para el año 2030. China se convirtió en un importador neto en 1993 y ahora un 45% de su consumo proviene del exterior. La India ya importa el 70% de su petróleo y podría ver cómo crece este porcentaje hasta un 85% en los próximos 15 años⁵.

La pregunta fundamental es saber si la demanda creciente de las viejas potencias, al igual que de las nuevas, puede ser cubierta. El ritmo de descubrimientos de yacimientos de petróleo a nivel global ha ido decayendo desde de la década de 1960, de un promedio anual de 47.000 millones de barriles a unos 14.000 millones de barriles durante la década de 1990, y un número aún menor durante la década actual⁶. Las perturbaciones que han interrumpido la producción a corto y medio plazo —como la violencia que ha frenado la producción de petróleo en Irak y Nigeria, o los daños provocados por el huracán Katrina en las plataformas petrolíferas en el Golfo de México— ya dan una idea de las crecientes limitaciones respecto del suministro de petróleo. El alza de los precios también es un reflejo de la ansiedad que generan los esfuerzos emprendidos por los gobiernos populistas elegidos en Venezuela y Bolivia para obtener más beneficios del petróleo y del gas, aunque en la práctica estas políticas no han supuesto una reducción en los suministros.

Un aspecto fundamental es que ciertos analistas sostienen que el mundo puede estar cerca de alcanzar el “techo del petróleo” —su nivel de máxima producción sostenible— y que a partir de entonces se experimentaría un declive gradual de la producción. Aunque hay una tremenda incertidumbre —y controversia— sobre cuándo se alcanzará este techo, está claro que la oferta y la demanda están avanzando progresivamente hacia una colisión⁷. El techo del petróleo no significa que la era del petróleo vaya a llegar a un abrupto fin, pero sí que las provisiones se irán recortando cada vez más. Y esto, a su vez, conducirá a unos mayores precios en el mercado mundial y a intensificar la competencia entre importadores.

Avivar el conflicto

Otro impacto de las provisiones limitadas tiene que ver con las dinámicas que existen en muchos de los países productores de petróleo. El profesor Michael T. Klare del Hampshire College en Massachussets sostiene que la probabilidad de que surjan conflictos internos “cre-

5 British Petroleum, “BP Statistical Review of World Energy”, Londres, 2005; EIA, *Annual Energy Outlook*, Washington, DC, 2006.; Richard McGregor, Jo Johnson y Carola Hoyos, “China and India Forge Alliance on Oil”, *Financial Times*, 12 de enero de 2006

6 BBC News Online, “Oil War”, 26 de marzo de 2003, publicado en la web de Global Policy; www.global-policy.org/security/oil/2003/0326oilwar.htm

7 “Peak oil”, *World Watch Magazine*, número 19(1), enero-febrero 2006

Los ingresos del petróleo permitieron que se perpetuasen guerras que estaban inicialmente motivadas por otros factores

cerá junto con la subida estable de los precios de la energía. Cuanto más elevado sea el precio del petróleo, mayor será la posibilidad de cosechar beneficios gigantescos sobre el control de las exportaciones nacionales de petróleo —y por tanto, serán mayores los incentivos para alzarse con el poder en tales Estados o para, en el caso de aquellos que ya estén en el poder, evitar la pérdida de control ante cualquier grupo rival por todos los medios necesarios⁸.

En efecto, esta posibilidad es menos una predicción que la continuación de tendencias ya observables. El petróleo (y otros recursos naturales) han jugado un papel determinante en múltiples conflictos armados que estuvieron activos durante la década de los noventa y durante la década actual, con un terrorífico coste económico, medioambiental y humano. El dinero proveniente de las frecuentemente ilícitas explotaciones de recursos en las zonas de guerra ha asegurado una amplia provisión de armas a varias facciones armadas y ha enriquecido a un puñado de personas —señores de la guerra, altos funcionarios de gobiernos corruptos y dirigentes poco escrupulosos de numerosas corporaciones—⁹.

En algunos lugares, los ingresos del petróleo permitieron que se perpetuasen guerras que estaban inicialmente motivadas por otros factores —como agravios, esfuerzos secesionistas o enfrentamientos ideológicos—. En otros lugares, grupos depredadores dieron inicio a la violencia para obtener y mantener el control sobre recursos lucrativos, habitualmente una de las pocas fuentes de riqueza y poder en sociedades más empobrecidas. Finalmente, la explotación comercial del petróleo ha sido una fuente de conflicto en repetidas ocasiones. Demasiado a menudo, los beneficios económicos se acumulan en las manos de una pequeña elite empresarial o gubernamental mientras las comunidades rurales sufren una serie de cargas —expropiaciones de tierras, destrucción de modos de vida tradicionales, devastación medioambiental, etc.—. Las protestas y la resistencia se enfrentan habitualmente mediante la represión¹⁰.

Estas dinámicas se han desarrollado de diferentes maneras en varios países:

- En Colombia, el dinero del petróleo y el narcotráfico han alimentado y han complicado la guerra civil que se libra desde la década de los ochenta¹¹.

8 Michael T. Klare, "Containing China", 18 de abril de 2006. Disponible en la web <http://www.tomdispatch.com/index.mhtml?pid=78021>

9 Michael Renner, "The Anatomy of Resource Wars", *Worldwatch Paper*, número 162, Worldwatch Institute, Washington, DC, 2002 y Michael Renner, "Resource Wealth and Conflict", en Worldwatch Institute (ed.), *State of the World 2005*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 2005.

10 Michael Renner, "The Anatomy of Resource Wars", *Worldwatch Paper*, número 162, Worldwatch Institute, Washington, DC, 2002

11 Alexandra Guáqueta, "The Colombian Conflict: Political and economic agendas", en K. Ballentine y J. Sherman (eds.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2003

- En Angola, desde finales de la década de los ochenta y hasta el 2002, el gobierno ha usado los ingresos del petróleo para luchar contra los rebeldes de UNITA que a su vez se financiaban con las ventas ilícitas de diamantes¹².
- En Sudán, el descubrimiento de petróleo fue un factor fundamental en la escalada de la guerra civil entre el gobierno central de Sudán y grupos del sur del país. Hasta que se firmó un acuerdo de paz, el gobierno utilizó una estrategia de tierra quemada para despoblar y controlar las zonas ricas en petróleo¹³.
- En el Delta del Níger en Nigeria, los ingresos per cápita se mantienen por debajo de un dólar estadounidense por día a pesar de la gran riqueza en petróleo de la zona. Las milicias en el Delta han recurrido progresivamente a los secuestros y a la violencia, manifestando su oposición a la explotación de petróleo que beneficia principalmente a las compañías petrolíferas extranjeras y a miembros corruptos del gobierno¹⁴.
- En la provincia de Aceh en Indonesia, los deseos secesionistas fueron avivados por una combinación volátil de explotación de recursos injusta, centralización del poder político y una férrea represión. Fue necesaria la inmensa destrucción provocada por el tsunami en diciembre de 2004 para alterar fundamentalmente las dinámicas surgidas tras 29 años de conflicto y por lo tanto hacer que un acuerdo de paz fuera posible¹⁵.

El gran juego, renovado

Tales conflictos internos son a menudo alimentados por la injerencia de potencias extranjeras, un fenómeno que probablemente se acentuará en el contexto de una oferta cada vez más ajustada y de una creciente pugna por el acceso al petróleo entre las principales naciones consumidoras. Mientras el petróleo y el gas se vuelven más caros y escasos, las disputas fronterizas en zonas ricas en recursos crecen en importancia:

¹² Virginia Gamba y Richard Cornwell, "Arms, Elites, and Resources in the Angolan Civil War" en M. Berdal. y D.M. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2000

¹³ Christian Aid: "Scorched Earth", Londres, 2001

¹⁴ Michael Peel, "Crisis in the Niger Delta: How Failures of Transparency and Accountability are Destroying the Region", Chatham House, Londres, 2005. Disponible en el enlace <http://www.chatham-house.org.uk/pdf/research/africa/BPnigerdelta.pdf>; PINR: "Intelligence Report: M.E.N.D. Escalates Instability in Nigeria", 4 de mayo de. 2006

¹⁵ Michael Renner y Zoë Chafe, "Turning Disasters into Peacemaking Opportunities", en Worldwatch Institute (ed.), *State of the World 2006*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 2006

Estados Unidos se ha esforzado cada vez más en mantener su dominio sobre el petróleo mundial mediante su apoyo con armas y créditos a regímenes amistosos

- En las disputadas aguas del Mar de China Oriental y del Mar de Japón, China, Japón, Corea del Sur y Rusia están defendiendo demandas territoriales incompatibles¹⁶.
- En el Mar del Sur de China, China, Vietnam y Taiwán reclaman para sí las Islas Paracelso. Estos países, junto con Filipinas, Brunei e Indonesia, también se disputan la soberanía sobre las Islas Spratly, otra zona que se cree rica en recursos energéticos¹⁷.
- Después de que Indonesia y Malasia otorgaran licencias de explotación al área disputada del Mar de Célebes o Mar de Sulawesi, estallaron las tensiones a comienzos del 2005¹⁸.
- Nigeria y Camerún mantienen un conflicto porque reclaman para sí la península de Bakassi, rica en petróleo. La Corte Internacional de Justicia regló en octubre de 2002 que Camerún tiene la soberanía sobre ésta pero las tropas nigerianas siguen ocupando el área¹⁹.

Aparte de los conflictos fronterizos, existe también una intensa competencia sobre las rutas de los oleoductos para la exportación. Se trata de tubos gigantes mediante los cuales las principales potencias industriales están absorbiendo los recursos mundiales de petróleo y de gas. Los países de tránsito no solamente obtienen rentas suculentas de las tasas, sino también una influencia potencial respecto al flujo de energía. Por otra parte, en los países inestables, los oleoductos podrían ser objetivos de grupos guerrilleros —como pasa frecuentemente en Colombia, Nigeria e Irak—.

- Los recursos de petróleo y gas de Asia Central y de la región del Caspio son actualmente el objeto de una versión moderna del juego imperial del siglo XIX, “el Gran Juego”, que enfrenta entre sí a Estados Unidos, Rusia y China. Cada uno está apoyando diferentes proyectos de rutas para los oleoductos y buscan atraer a los gobiernos de la región a sus órbitas respectivas. Hace una década, Estados Unidos promovió la llamada ruta Baku-Tbilisi-Ceyhan. A diferencia de los oleoductos existentes, de la era soviética, este oleoducto evita el territorio ruso e Irán, en un esfuerzo por minimizar la influencia de ambos países. El petróleo de Azerbaijón comenzó a fluir en mayo de 2005 al puerto turco de Ceyhán en el Mediterráneo —ubicado cerca de la gigantesca base militar de Estados Unidos en Incirlik—. Está previsto que se inaugure este año un gasoducto que sigue la misma ruta²⁰.

¹⁶ Chietigj Bajpae, “The Price of Asian Conflict”, Asia Times Online, 24 de mayo de 2005

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ “No Deadline for Bakassi Pullout”, BBC News Online, 11 de mayo de 2005. Disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4537611.stm>

²⁰ F.William Engdahl, “Revolution, Geopolitics and Pipelines” en Asia Times Online, 30 de Junio de 2005. Disponible en http://atimes01.atimes.com/atimes/Global_Economy/GF30Dj01.html. Pepe Escobar, “Pipelineista’s Biggest Game Begins”, en Asia Times Online, 26 de mayo de 2005. Disponible en http://atimes01.atimes.com/atimes/Central_Asia/GE26Ag01.html

- En el día de Año Nuevo de 2006, Rusia cortó brevemente el suministro de gas natural en medio de una disputa con Ucrania. Esto provocó temores de que Rusia también pudiera hacer uso del suministro como un arma política contra Europa Occidental. Esta inquietud aumentó cuando Vladimir Putin, el presidente ruso, sugirió en abril de 2006 que Rusia podría redirigir futuras exportaciones hacia los mercados asiáticos²¹.
- En su pugna por el acceso al petróleo siberiano, China y Japón han estado apoyando diferentes rutas de exportación. Aunque Japón pareció haber obtenido el consentimiento de Rusia para sus planes, las fricciones territoriales ruso-japonesas han llevado a Rusia a considerar, en primer lugar, la construcción de un oleoducto hacia China²².
- Irán está planeando construir un gasoducto para transportar gas natural a través de Pakistán hacia la India. En su afán por aislar a Irán, el gobierno de Bush se opone a este gasoducto, aunque puede fortalecer los intereses económicos comunes de Pakistán y de la India²³.

La intersección de la energía con la política militar

Desde la década de los cuarenta, Estados Unidos se ha esforzado cada vez más en mantener su dominio sobre el petróleo mundial, particularmente mediante su apoyo (con armas y créditos) a regímenes amistosos en las naciones exportadoras de petróleo. Del mismo modo, ha intentado derrocar o marginar a aquellos que se interpusieran en su camino, ha influido en el recorrido de los oleoductos para la exportación de petróleo y ha patrullado las rutas marítimas a través de las cuales se transporta gran parte del petróleo mundial.

Estados Unidos ha prestado una atención especial por mantener la región más rica en petróleo, el Golfo Pérsico, dentro de su órbita geopolítica. Estados Unidos y Gran Bretaña derrocaron al gobierno democráticamente elegido de Mossadegh en 1953 e instalaron al Shá de Irán, que se convirtió en el principal representante del poder de Occidente en la región. Después de la Revolución iraní de 1979, el Irak de Saddam Hussein se convirtió en un sustituto *sui generis* — hasta que este último decidiera invadir Kuwait—. La Guerra del Golfo de 1991 marcó un punto de inflexión significativo hacia la intervención directa de Estados Unidos. Las fuerzas de Estados Unidos nunca abandonaron la región completamente. Washington y sus aliados

21 Jad Mouawad, "The Pipes Carry Clout with the Oil", *The New York Times*, 14 de mayo de 2006

22 James Brooke, "Putin Promises Oil Pipeline for Japan", *The New York Times*, 22 de noviembre de 2005

23 Jad Mouawad, *Op. cit.*

Desde que existe la industria del petróleo, los derechos humanos han ocupado un lugar secundario frente a las consideraciones geopolíticas y geoeconómicas

también aumentaron los envíos de armas a sus clientes del Golfo Pérsico y vendieron armamento por valor de más de 100.000 millones de dólares tan sólo en la década de los noventa²⁴.

Irak fue considerado un Estado proscrito desde 1990 hasta el 2003, pero su petróleo —abundante, de buena calidad y relativamente barato de explotar— continúa siendo valorado como un premio de gran importancia. A causa de las repetidas guerras, la inestabilidad y las sanciones internacionales impuestas en 1990, grandes partes del territorio iraquí nunca fueron completamente exploradas; algunos analistas creen que las reservas iraquíes podrían incluso competir con las de Arabia Saudí²⁵.

En el caso de que se hubiera puesto fin a las sanciones estando Saddam Hussein aún en el poder, las compañías rusas, francesas y chinas (que habían firmado contratos con Bagdad con la condición de que se levantasen las sanciones internacionales) habrían obtenido un acceso preferente al petróleo iraquí. Sólo un cambio de régimen daría a las compañías estadounidenses una oportunidad de entrar en el país²⁶. No obstante, la invasión por parte de Estados Unidos y la posterior ocupación no condujo a un resurgimiento de la industria petrolera iraquí, devastada por la guerra y las sanciones. Antes al contrario, el amiguismo y la corrupción entre los subcontratistas estadounidenses, junto con la creciente insurgencia y la inestabilidad general, redujeron la producción de petróleo a cerca de 1,9 millones b/d en diciembre de 2005, notablemente por debajo del nivel previo a la invasión de cerca de 2,6 millones barriles por día²⁷.

Aparte de Irak, el despliegue militar de Estados Unidos en distintas partes del mundo, los entrenamientos y las maniobras, junto con los envíos de armamento, se han cruzado en varios lugares con los esfuerzos por asegurar el control sobre el petróleo. En América Latina, por ejemplo, al menos 500 soldados estadounidenses están desplegados en Colombia, en parte para colaborar en la protección de un oleoducto de exportación de petróleo contra los ataques rebeldes²⁸.

Desde Asia Central hasta la región del Cáucaso, y desde el Mediterráneo Oriental al Cuerno de África, ha ido surgiendo desde finales del 2001 una red de instalaciones militares estadounidenses y acuerdos informales para la instalación de bases en nombre de la

24 Michael Renner, "Oil and Blood: The Way to Take Over the World", en *WorldWatch Magazine*, volumen 16, número 1, enero-febrero de 2003, páginas 19-21

25 Energy Information Administration (EIA), "Iraq Country Analysis Brief", última actualización en junio de 2006. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Iraq/Background.html>

26 Michael Renner, "Post Saddam Iraq: Linchpin of a New Oil Order", en *Foreign Policy in Focus*. Policy Report, enero de 2003. Disponible en <http://www.fpiif.org/pdf/reports/PROil.pdf>

27 Energy Information Administration (EIA), "Iraq Country Analysis Brief", última actualización en junio de 2006. Disponible en: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Iraq/Background.html>

28 Michael Renner, *The Anatomy of Resource Wars*, *WorldWatch Paper n° 162*, Worldwatch Institute, Washington, DC, octubre de 2002

“guerra global contra el terrorismo”²⁹. Esta red se extiende a los países que son o bien ricos en gas o petróleo o cuya importancia es crucial para el transporte de recursos energéticos hacia los mercados mundiales.

Un informe del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos (*Congressional Research Service*) indicó que “mientras se cita el terrorismo como el motivo principal de las operaciones militares de Estados Unidos en África, el acceso al petróleo africano —que actualmente representa un 15% del suministro de petróleo para Estados Unidos y podría alcanzar el 25% en el 2015— también se considera un factor principal del incremento de la presencia militar de Estados Unidos en la región”³⁰. Estados Unidos mantiene una base militar en Djibuti, está entrenando y realizando maniobras (la operación “Flintlock 2005”) con tropas de Argelia, Chad, Malí, Mauritania, Marruecos, Níger, Nigeria, Senegal y Túnez dentro de la “Iniciativa Transahariana contra el Terrorismo”³¹ y bajo el paraguas de la “Iniciativa de Vigilancia del Golfo de Guinea” (Gulf of Guinea Guard Initiative), patrulla las aguas frente al Delta del Níger conjuntamente con militares nigerianos³².

Derechos humanos y geopolítica

La pugna por acceder a los recursos está adquiriendo mayor intensidad ahora que China y la India han acometido esfuerzos decididos para asegurar suministros así como los contratos de exploración y producción para sus propias compañías estatales de petróleo. Hasta la fecha, China ha tenido más éxito que la India, pues ha firmado acuerdos con una lista impresionantemente larga de países que incluye Australia, Indonesia, Vietnam, Tailandia, Myanmar, Bangladesh, Kazajstán, Azerbaiján, Irán, Siria, Túnez, Sudán, Angola, Nigeria, Mauritania, Cuba, Perú, Ecuador, Brasil y Venezuela.

Desde que existe la industria del petróleo, los derechos humanos han ocupado un lugar secundario frente a las consideraciones geopolíticas y geoeconómicas. Aunque se acusa con frecuencia a China y la India de hacer negocios con regímenes poco respetables, en cier-

29 Ramtanu Maitra, “Central Asia: US Scatters Bases to Control Eurasia”, *Asia Times Online*, 30 de marzo de 2005. Disponible en http://atimes01.atimes.com/atimes/Central_Asia/GC30Ag01.html

30 Andrew Feickert, *US Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines and Colombia*, CRS Informe al Congreso, número RL32758, Washington, DC, Congressional Research Service, 26 de agosto de 2005. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32758.pdf>

31 Craig S. Smith, “U.S. Training North Africans to Uproot Terrorists”, *The New York Times*, 11 de mayo de 2004; International Crisis Group (ICG), *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?*, Africa Report No.92, Bruselas/Dakar, 31 de marzo de 2005. Disponible en http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/092_islamist_terrorism_in_the_sahel__fact_or_fiction.pdf; Tiemoko Diallo, “US Trains Mali to Fight Terrorism in Oil Region”, *Reuters*, 10 de febrero de 2006. El texto está disponible en el enlace http://www.redorbit.com/news/international/385975/us_trains_mali_to_fight_terrorism_in_oil_region/index.html

32 Felix Onuah, “Nigeria and United States Agree on Military Exercises in Oil Delta”, *Reuters*, 13 de agosto de 2004

Sudán es el mayor proveedor de petróleo africano de China, lo que representa un 5% de sus importaciones y China es, a su vez, el principal proveedor de armamento para Sudán

ta medida no hacen más que seguir los pasos de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. En su búsqueda por recursos petrolíferos, China y la India han extendido un apoyo militar y político a varios países enfrentados con Estados Unidos:

- Sudán es el mayor proveedor de petróleo africano de China, pues representa un 5% de las importaciones de China, y ésta es a su vez el principal proveedor de armamento para Sudán. Los intereses petrolíferos han minado la voluntad de China de imponer, mediante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sanciones contra Sudán por las atrocidades cometidas en Darfur. Una resolución del Consejo de Seguridad de 2004 tuvo que ser suavizada para evitar una amenaza de veto por parte de China³³.
- Irán representa un 11% de las importaciones de petróleo de China. El país ha ofrecido a China y la India provisiones a largo plazo así como contratos de exploración y desarrollo —en parte para contrarrestar los esfuerzos de Estados Unidos por aislar y presionar a Teherán, mientras van en aumento las tensiones relativas al programa nuclear iraní—. Tanto China como la India han profundizado su cooperación militar con Irán a través de prácticas conjuntas y acuerdos de compraventa de armas³⁴.
- Venezuela es uno de los principales suministradores de petróleo para Estados Unidos, pero las políticas hostiles seguidas por el Gobierno de Bush han fomentado el interés por parte del presidente Hugo Chávez en los mercados alternativos. Chávez ha invitado a empresas petroleras chinas a que exploren los campos petrolíferos de Venezuela, ha comprado petroleros chinos para facilitar el transporte hacia Asia y está trabajando con China en un oleoducto que llevaría petróleo venezolano a la costa del Pacífico de Colombia, sin tener que pasar por el Canal de Panamá, en el camino a China. También comenzaría en breve la construcción de un gasoducto con dirección a Brasil y Argentina: el “Gran Gasoducto del Sur”, destinado a reforzar la integración política y económica sudamericana como una alternativa al modelo neoliberal que intenta imponer Washington³⁵.

Al aumentar su dependencia sobre el petróleo extranjero, China se encuentra cada vez más vulnerable a cualquier sobresalto en los flujos de petróleo, particularmente en el caso de una crisis entre

33 Chietigj Bajpae, “China Becomes Increasingly Involved in the Middle East”, *Power and Interest News Report* (PINR), 10 de marzo de 2006. Disponible en:

http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=455. David E. Sanger, “China’s Rising Appetite for Oil is High on Agenda for the U.S.”, en *The New York Times*, 19 de abril de 2006

34 David E. Sanger, “China’s Rising Appetite for Oil is High on Agenda for the U.S.”, en *The New York Times*, 19 de abril de 2006

35 Matthew Yeomans, “Crude Politics”, en *The Atlantic Monthly*, abril de 2005. Disponible en http://www.aes.ac.in/ms/teachersites/mtabor/Geography/southwest_asia/oilrivalry_TheAtlantic.pdf. Chietigj Bajpae, “China Becomes Increasingly Involved in the Middle East”, *Power and Interest News Report* (PINR), 10 de marzo de 2006. Disponible en: http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=455

Estados Unidos y China sobre Taiwán. Varios acontecimientos han reforzado las preocupaciones de Pekín. La invasión de Irak por parte de Estados Unidos en el 2003 significó en la práctica el fin de un contrato chino para explotar petróleo en Irak. El intento de adquisición de la empresa petrolera californiana Unocal por parte de la empresa china, CNOOC, en el 2005 se frustró por un importante alboroto político en el Congreso de los Estados Unidos³⁶. China ha sido identificada como el principal competidor de Estados Unidos por lograr un dominio global permanente, según se expresó en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de Estados Unidos³⁷. Estados Unidos sigue una estrategia para rodear a China (y a Rusia) de regímenes pro-americanos en Eurasia. El descontento contra el poder en países como Ucrania, Georgia, Kirguistán, y Uzbekistán ha sido utilizado con el fin de llevar a un cambio de régimen —lo que algunos analistas han llamado “golpes de Estado suaves”³⁸—. En la región de Asia-Pacífico, Washington ha estado trabajando para crear una alianza anti-China que implique a Japón, Corea del Sur, Australia y posiblemente incluso a la India. Estados Unidos está en medio de un proceso de escalada de su presencia naval en la región, y en el verano de 2006 ha llevado a cabo las maniobras navales más importantes jamás realizadas en el Pacífico occidental desde el final de la Guerra de Vietnam³⁹. China ha intentado diversificar sus fuentes de suministro para reducir su vulnerabilidad. Además está llevando a cabo una estrategia de “collar de perlas”⁴⁰ para extender su poder y fortalecer su seguridad energética. Bajo esta estrategia, China ha adquirido el acceso a diferentes puertos a lo largo de la ruta marítima por la que transitan la mayoría de sus suministros de petróleo —en Bangladesh, Birmania, Tailandia, Camboya, y el mar del Sur de China— mediante su cortejo a los gobiernos de estos países. Quizás la “perla” más importante es la infraestructura del puerto de Gwadar en Pakistán. Inaugurado en marzo de 2005, Gwadar fue concebido como una terminal clave de tránsito para las importaciones de petróleo de China, pero su ubicación cercana al Estrecho de Ormuz también le otorga un importante significado estratégico (pues permite

36 Peter S. Goodman, “Big Shift in China’s Oil Policy”, *The Washington Post*, 13 de julio de 2005.

Disponible en http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/12/AR2005071201546_pf.html

37 Casa Blanca, *The National Security Strategy of the United States of America*, Oficina de Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, Washington D.C., septiembre de 2002. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

38 F.William Engdahl, “Revolution, Geopolitics and Pipelines” en *Asia Times Online*, 30 de Junio de 2005. Disponible en http://atimes01.atimes.com/atimes/Global_Economy/GF30Dj01.html

39 Michael T. Klare, “Containing China”, publicado el 18 de abril de 2006 en <http://www.tomdispatch.com/index.mhtml?pid=78021>. En efecto, el 8 de julio de 2006 llegó a las costas de Japón el *USS Mustin*, un barco destructor capaz de detectar y destruir misiles. Llegaba con 300 tripulantes y el armamento más avanzado del mundo poco después de que Corea del Norte probara sus misiles en la zona, aunque este plan de aumentar la Séptima Flota de EE UU en su base de Yokosuka se había diseñado un año atrás. Al *Mustin*, en agosto, se unió el *Silo*, dotado también de un avanzado sistema antimisiles. Agencias, “EE UU envía un destructor antimisiles a las costas asiáticas”, *El País*, 9 de julio de 2006. Disponible en http://www.elpais.com/articuloCompleto/internacional/EE/EEUU/envia/destructor/antimisiles/costas/asiaticas/elpepiint/20060709elpepiint_7/Tes

40 En enero de 2005, *The Washington Times* reveló que un informe que estaba siendo preparado para el entonces secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, se hacía eco de un plan de China para proteger sus suministros de petróleo y sus intereses estratégicos. En este informe, el plan recibía el nombre de “String of Pearls”, “Collar de Perlas”. Bill Gertz, “China builds up strategic sea lanes”, *The Washington Times*, 17 de enero de 2005. Disponible en <http://www.washtimes.com/national/20050117-115550-1929r.htm>

Si bien representa un 5% de la población global, Estados Unidos es responsable de un 26 % del consumo mundial de petróleo

que China pueda vigilar la actividad naval de Estados Unidos)⁴¹. Existe un claro peligro de confrontación política y militar entre Estados Unidos y China. No obstante, ambos países comparten una profunda, y creciente, interdependencia económica. Dado un desequilibrio comercial a nivel global, la economía de Estados Unidos depende crecientemente de dólares prestados por China, mientras que, por su parte, la economía de exportación china depende fuertemente de las ventas al mercado estadounidense.

Pugnas climáticas

Mientras las principales potencias mundiales y una amplia variedad de actores en el interior de los países ricos en petróleo compiten por alcanzar la riqueza económica y el poder político que el petróleo promete, el modelo económico que todos siguen —basado en el consumo ilimitado de combustibles fósiles— está abocado a estrellarse contra el sistema climático del planeta.

En el 2004 (año del que data la información completa más reciente), las emisiones de carbono proveniente de la quema de combustibles fósiles alcanzaron un record de 7.600 millones de toneladas. Las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono se sitúan ahora en 380 partículas por millón por volumen —también un nivel record—. Con un promedio de 14,6 grados Celsius, el año 2005 fue el año más cálido desde 1880, el año en el que se comenzó a recopilar datos. De hecho, los cinco años más cálidos son posteriores a 1998⁴². Estos cambios están comenzando a sembrar el caos en el clima del planeta, produciendo un incremento en los niveles de los mares, alteraciones en las zonas con vegetación, y un aumento en la incidencia de tormentas, inundaciones y sequías.

Por ahora, las políticas energéticas basadas en el precepto de que todo sigue igual, no auguran el final de estas alarmantes tendencias. La Administración de Información de Energía de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés) proyecta que las emisiones globales de dióxido de carbono aumentarán en un 59% entre el 2002 y el 2025. Incluso los modestos pasos iniciales contemplados bajo el Protocolo de Kyoto (que compromete a los países industriales a recortar sus emisiones de carbono a un 5% sobre la base del nivel de 1990, para el 2012) parecen inalcanzables. El presidente Bush ha rechazado el Protocolo de Kyoto. Para el 2002 las emisiones estadounidenses de carbono ya habían aumentado un 15% con respecto a los niveles de

41 Sudha Ramachandran, "China's Pearl in Pakistan Waters", *Asia Times Online*, 4 de marzo de 2005.

Disponible en http://atimes01.atimes.com/atimes/South_Asia/GC04Df06.html

42 Lauren Sorkin, "Climate Change Impacts Rise", en Worldwatch Institute (ed.), *Vital Signs 2006-2007*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 2006

1990. La EIA proyecta que las emisiones estadounidenses crecerán un 39% más para el 2025 (y las emisiones mundiales en un 59%)⁴³.

Si bien representa meramente un 5% de la población global, Estados Unidos es responsable de un 26 % del consumo mundial de petróleo. Basada en los flujos masivos de petróleo barato, la economía de Estados Unidos es mucho menos eficiente, en términos energéticos, que la de sus competidores, tanto en Europa como en Japón. El grado de adicción que tiene Estados Unidos con el petróleo es incomparable con la de cualquier otra nación en el mundo. Además, los poderes públicos apoyan y subsidian los hábitos y las estructuras económicas basadas en el derroche energético.

Kyoto fijó su atención en las acciones que podrían llevar a cabo las viejas naciones industrializadas, asumiendo que las potencias económicas emergentes como China y la India podrían integrarse a un marco más amplio con posterioridad. Pero la política de Estados Unidos ha frustrado la búsqueda de soluciones internacionales.

La dependencia en las mismas viejas fuentes de energía pone en peligro de hecho a la humanidad en una partida de ruleta rusa con su propia atmósfera y condena a aquellos que viven en países ricos en petróleo a guerras continuas y repetidas, al igual que a violaciones de los derechos humanos. Lo que se necesita ahora es impulsar una transición, por mucho tiempo retrasada, hacia un sistema energético más sostenible y pacífico, en el que se invierta en energías alternativas y en una mayor eficiencia energética. La energía eólica ha avanzado mucho en su coste y competitividad y su capacidad para generar electricidad está creciendo rápidamente, pues se ha multiplicado por algo más de diez en la última década; y es bastante probable que consiga quintuplicarse nuevamente en la próxima década⁴⁴.

Conclusión

Estados Unidos y las naciones europeas están eligiendo rumbos ampliamente divergentes en cuanto a sus políticas energéticas. Esta divergencia tiene profundas consecuencias no solamente para la estabilidad medioambiental sino también para la guerra y la paz y la futura estructura de las economías industriales. La Unión Europea pretende duplicar la cuota de las energías renovables en el total de su consumo energético, de un 6 % a un 12% para el 2010. Dos terceras partes de la capacidad de generación de energía eólica a nivel

43 Energy Information Administration (EIA), *International Energy Outlook 2005*, Washington, D.C., julio de 2005. Disponible en [http://tonto.eia.doe.gov/FTP/ROOT/forecasting/0484\(2005\).pdf](http://tonto.eia.doe.gov/FTP/ROOT/forecasting/0484(2005).pdf)

44 Janet L. Sawin, "Wind Power Blowing Strong", en Worldwatch Institute (ed.), *Vital Signs 2006-2007*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 2006

China está evidentemente preocupada por sus limitados recursos energéticos y su creciente dependencia de las importaciones

global está instalada en Europa, y son las empresas europeas las que manufacturan la mayoría de los aerogeneradores⁴⁵. Europa y Japón también se han tomado mucho más en serio que Estados Unidos la cuestión de impulsar el ahorro de los combustibles para automóviles⁴⁶. Además, las empresas japonesas Toyota y Honda son los líderes indiscutibles en el desarrollo de vehículos híbridos de gasolina y electricidad⁴⁷.

China está evidentemente preocupada por sus limitados recursos energéticos y su creciente dependencia de las importaciones. Sus ciudades sufren tanto de frecuentes apagones como de una espantosa polución atmosférica. El gobierno ha lanzado varias iniciativas respecto de la eficiencia energética y las energías alternativas. Los estándares recientemente establecidos de eficiencia en cuanto al combustible para automóviles son más exigentes que los de Estados Unidos y son casi equiparables con los de Japón y Europa Occidental⁴⁸. China es ya el mayor productor y consumidor de las eficientes bombillas fluorescentes compactas (CFL, por sus siglas en inglés)⁴⁹ y en 2003 poseía el 55% del mercado mundial de dispositivos solares para calefactores⁵⁰. Hay también movimientos para solicitar que los aparatos eléctricos y los edificios reduzcan su uso de energía. La primera ley de energías renovables fue promulgada en el 2005 y estableció un objetivo para incrementar la dependencia de energías renovables en más del doble, a un 15% para el 2020⁵¹.

Poner en marcha una política energética alternativa supone un doble beneficio: no solamente ayudará a prevenir las peores consecuencias del calentamiento global, sino que también podrá reducir la probabilidad de que la creciente competencia sobre recursos escasos se convierta progresivamente en una confrontación política y en conflictos violentos. La creación de un nuevo sistema energético no es un lujo, sino una tarea de vital importancia.

Traducido por Leandro Nagore

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ Stacy C. Davis, Susan W. Diegel y Oak Ridge National Laboratory (ORNL), *Transportation Energy Databook*, Edición 25, Office of Scientific and Technical Information, Oak Ridge, Tennessee, 2006. Disponible en http://cta.ornl.gov/data/tehb25/Edition25_Full_Doc.pdf

⁴⁷ Bloomberg News, "Toyota Says It Plans Eventually to Offer an All-Hybrid Fleet", en *The New York Times*, 14 de septiembre de 2005. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2005/09/14/automobiles/14toyota.html?ex=1178683200&en=7077454ab6881427&ei=5070>

⁴⁸ Keith Bradsher, "China Sets Its First Fuel-Economy Rules", *The New York Times*, 23 de septiembre de 2005

⁴⁹ Michael Scholand, "Compact Fluorescents Set Record", en Worldwatch Institute (ed.) *Vital Signs 2002*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 2002

⁵⁰ Janet L. Sawin, "Solar Energy Markets Booming", en Worldwatch Institute (ed.), *Vital Signs 2005*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 2005

⁵¹ Jonathan Watts, "China Pledges to Double Reliance on Renewable Energy by 2020", en *The Guardian*, 8 de noviembre de 2005. Disponible en <http://environment.guardian.co.uk/climatechange/story/0,,1829795,00.html>

Apuntes sobre la guerra “asimétrica”

Alberto Piris

General de Artillería en la reserva



El fenómeno de la guerra presenta, ya desde muy antiguo, tantos rostros distintos que ha hecho necesario completar su descripción recurriendo al uso de muy diversos vocablos determinantes. Así pues, se habla de la guerra total, la guerra relámpago, la de guerrillas, la guerra colonial, la pequeña guerra, la guerra nuclear, etc. Una recopilación explicada de los calificativos dados a la guerra sólo durante el siglo XX ocuparía un buen número de páginas en este texto, aunque apenas contribuiría en nada a aclarar el concepto general de la guerra.

Los factores de la asimetría

Recientemente ha cobrado popularidad la denominación de guerra “asimétrica”, que dentro de la obligada indefinición del término pretende caracterizar las acciones de guerra que están teniendo lugar en Afganistán, Irak o Palestina, por citar solo unos ejemplos de actualidad. Por “asimetría” se entiende la diferencia entre los bandos enfrentados, que por un lado implican a potentes ejércitos pertenecientes a países industrializados y desarrollados y, por el otro, a grupos armados, generalmente peor dotados de medios materiales, y a los que se suele denominar terroristas, guerrilleros, insurgentes o resistentes, porque también en este caso es amplia la variedad de nombres utilizados para referirse a las entidades armadas de naturaleza irregular, de muy larga tradición en la Historia de la Guerra.

Es asimétrica del todo la guerra que enfrenta tanques y piedras - como las llamadas “Intifadas”- y en este caso la asimetría concierne específicamente a los medios con los que se aplica la violencia. Porque también existe asimetría cuando los combatientes de un bando creen estar actuando en nombre de un dios y los del otro solo lo hacen por motivos terrenales o intereses políticos concretos. Incluso cabe imaginar una “asimetría del odio”, cuando los beligerantes de un bando y los del otro no comparten la misma intensidad de odio al enemigo, lo que produce una especial modulación en el modo de hacer la guerra. Este tipo de asimetría ha caracterizado, sobre todo, las guerras coloniales y las de independencia frente a las potencias colonizadoras.

Por último, aunque sin agotar esta cuestión, la asimetría puede también referirse a los fines últimos del conflicto bélico. No es lo mismo aspirar a crear un califato que se extienda desde Indonesia hasta Al Andalus, como propugna Al Qaeda, que limitarse a obtener la victoria en una guerra concreta y recoger los beneficios inmediatos del triunfo, sean políticos, económicos, territoriales o de otro tipo.

La guerra contra el terrorismo

La más conocida guerra asimétrica de la actualidad es la que ha sido definida como “Guerra Universal contra el Terror” (GUT) por el gobierno de Estados Unidos. Aunque hay que forzar mucho la validez de la palabra guerra (del mismo modo que habría que hacerlo si se tratara de hablar de guerra contra el narcotráfico, la prostitución internacional, la explotación infantil o el sida), la obcecada insistencia de la política exterior de Estados Unidos y la inercia de los medios de comunicación han acabado por dar sentido real a la GUT, a pesar de

La más conocida guerra asimétrica de la actualidad es la que ha sido definida como “guerra universal contra el terror” (GUT) por el gobierno de Estados Unidos

que ni es guerra, ni puede ser universal, ni puede acabar con el terrorismo, como veremos a lo largo de este artículo.

Este es, pues, el ejemplo mas paradigmático de guerra asimétrica, ya que enfrenta a los órganos del Estado monopolizadores de la violencia legal con unos grupos armados difusos, móviles, sin asentamiento fijo, que un día operan en un país y pronto desaparecen para iniciar su actuación en otro, muy elusivos y de imposible erradicación total. Grupos que, incluso, anidan en el propio corazón de los países empeñados en la GUT. Esto es así, porque en la estrategia que se pretende seguir contra ellos solo se trata de destruirlos, sin eliminar las causas que sustentan su actividad ni conocer exactamente el arraigo con que cuentan entre la población local.

Mientras el negocio de la droga o la explotación infantil o femenina sigan siendo orígenes de ingentes beneficios económicos para quienes los manipulan, exterminado mediante la violencia el actual grupo delincuente responsable del negocio en cuestión, otro u otros estarán ya en espera, en reserva en la línea de salida, aprendida la lección y asimilados nuevos métodos y procedimientos de mayor resistencia u opacidad, para relevar a los previamente aniquilados. Lo mismo se puede decir de la lucha contra el terrorismo, y más todavía si los métodos violentos utilizados para erradicar a los terroristas son, en sí mismos, como ocurre con frecuencia, semilla y criadero de nuevos grupos terroristas que se amparan en las mismas o parecidas ideas o reclamaciones que los que les precedieron. Muy a menudo, las acciones que se pretenden puramente antiterroristas están fomentando el terrorismo futuro, aun cuando reduzcan en cierto modo el terrorismo presente.

No existe imagen gráfica más clara de la guerra asimétrica contra el terrorismo que la sobradamente difundida por los medios audiovisuales de una patrulla de soldados estadounidenses, armados hasta los dientes con los más modernos equipos de combate, diurno y nocturno, penetrando por la fuerza en una vivienda iraquí, a la búsqueda de presuntos terroristas, mientras mujeres y niños gritan de espanto en un rincón de la habitación que está siendo registrada con violencia, destruyendo las humildes pertenencias de la familia. Si el miedo y la frustración han hecho presa, además, en los soldados que irrumpen en el lugar –como no es extraño que ocurra en un ambiente de gran tensión, donde cada minuto está en juego la propia vida de cada combatiente–, los actos de violencia ejercidos contra la población civil inerte, además de reflejar patéticamente la esencia de la guerra asimétrica, son factores generadores de nuevos terroristas futuros, fruto de la humillación y el resentimiento creados por la violencia ciega y asimétrica del hecho.

Aumentando la asimetría

Los mandos militares de Estados Unidos han reconocido recientemente, por vez primera, que el conflicto iraquí (y por extensión, el de Afganistán) no tiene solución exclusivamente militar. Han comenzado a propugnar el desarrollo de conversaciones con otros países vecinos, con las que se proponen desactivar, en cierto modo, la virulencia del activismo terrorista. La cuestión tiene enorme interés porque, además de mostrar claramente el fracaso de la opción puramente militar, obliga a considerar interlocutores válidos, para Estados Unidos y otras potencias occidentales, a los dirigentes políticos de ciertos países a los que sistemáticamente se ha venido acusando de apoyar el terrorismo armado y a los que se ha pretendido calificar como proscritos de la comunidad internacional.

Es evidente el hecho de que el envío de nuevas unidades militares, para aumentar la presencia física de los soldados en zonas peligrosas, solo contribuirá a incrementar la asimetría de la guerra. Como consecuencia de un despliegue militar de mayor envergadura, podrán morir más terroristas en un mismo plazo de tiempo, y podrá reducirse la proporción numérica entre población civil y soldados ocupantes. Pero nada de esto contribuirá a reducir la violencia; antes bien, la mayor visibilidad de las tropas de ocupación facilitará, por un lado, las acciones ofensivas contra éstas –al aumentar el número de posibles objetivos–, y, por otro, avivará los sentimientos de los insurgentes rebeldes, cuyas filas seguramente se nutrirán de nuevos combatientes a medida que sea más notable el efecto producido por el mayor número de fuerzas ocupantes, con las inevitables secuelas negativas que esto implica: registros, controles, violencia, detenciones, humillaciones, etc.

No puede negarse que la radicalización de base cultural –principalmente religiosa– está hoy en la base de algunos conflictos llamados asimétricos. Ninguna escuela estratégica ni academia militar puede idear tácticas o estrategias eficaces, ni la más avanzada industria militar puede proyectar y construir armas o instrumentos apropiados, para combatir a quien cree que tiene a la divinidad a su lado, divinidad que además le promete un paraíso inmediato si muere voluntariamente con las armas en la mano combatiendo al infiel. Un ejército de suicidas, enfrentándose a un ejército regular es, quizá, el más notable paradigma de una guerra asimétrica que ningún país civilizado y desarrollado puede nunca ganar.

La radicalización de base cultural, principalmente religiosa, está hoy en la base de algunos conflictos llamados asimétricos

Los diversos planos de la guerra

Desde siempre, la guerra tiene lugar simultáneamente en varios planos superpuestos. Mientras los soldados luchan sobre el terreno, es muy probable que los diplomáticos estén manteniendo contactos reservados con vistas a obtener, por otros conductos, los objetivos que la política se propone obtener con la guerra, y a la vez, se producen otras actividades políticas, económicas e incluso culturales o psicológicas, que se armonizan con la acción puramente armada con vistas a alcanzar objetivos coherentes entre sí. En eso consiste la sinergia de la guerra.

Una guerra solo se gana cuando la acción combinada en todos esos planos, distintos pero coordinados, hace desistir al enemigo de continuar su actividad, bien por aniquilación física de sus medios, bien por llegar a entender que sus propios intereses se verán mejor atendidos por otras vías distintas a la de la guerra.

En este ámbito conceptual influye con fuerza la idea de la multiculturalidad. Las guerras que pueden ganarse o perderse tienen lugar entre culturas compatibles, que comparten lo que se entiende por victoria o derrota. El Reino Unido puede derrotar a Argentina y mantener su soberanía sobre las islas Malvinas tras la rendición de los defensores del archipiélago. Pero ningún general occidental podrá firmar sobre la cubierta de un portaaviones la rendición de Al Qaeda y el cese de las hostilidades de sus terroristas. Desde el momento en que la llegada al paraíso de un combatiente suicida signifique para él, el colmo de la victoria, no hay posibilidad de considerar la guerra desde perspectivas más o menos análogas entre ambos bandos enfrentados.

Es incluso concebible que un dirigente de una organización terrorista (sea el IRA o ETA) se sienta a negociar con representantes del gobierno al que ataca, y alcanzar los términos de un acuerdo que ponga fin a la violencia armada, como ha ocurrido en Irlanda del Norte y puede suceder en España con ETA. Ello es así porque, a pesar de la abismal diferencia de criterios y métodos operativos entre un gobierno democrático y una organización terrorista, existen factores suficientes para poder construir acuerdos que hagan innecesario el uso de la violencia para alcanzar fines políticos, si éstos pueden entrar en el libre juego de una democracia.

¿Puede ganarse la guerra asimétrica contra el terror?

Pero frente a unos grupos fanatizados por una causa religiosa, como los que se basan en el islamismo radical, donde no tienen cabida las ideas ni los procedimientos democráticos, y donde el gobierno de los pueblos no corresponde a éstos ni a sus representantes elegidos, sino a un dios políticamente irresponsable, que se manifiesta a través de unos viejos textos de dudoso origen, anclados en siglos pasados, y que interpretan clérigos que solo responden ante su divinidad, no hay puntos de contacto suficientes para establecer las líneas generales de un fin dialogado del conflicto bélico.

La guerra asimétrica contra el terrorismo, por tanto, no tiene fin visible. No puede ganarse, pero tampoco el terrorismo islamista dispone de medios para imponer sus fines de modo definitivo. Sus victorias son limitadas y carecerán siempre de resultados positivos. Pueden destruir las Torres Gemelas neoyorquinas, pero no por eso se tambalea la civilización occidental. Pueden sembrar el caos en la red madrileña de trenes de cercanías, pero no destruyen la democracia española ni hacen a los españoles abdicar de su culto a la libertad y a los derechos humanos.

Un inciso: la situación de crisis política y crispación electoral que los atentados de Madrid produjeron en España no se deben tanto al terrorismo como a la inmadurez de la política española y a la falta de tradición democrática de un pueblo –el español– que apenas ha podido vivir libre y democráticamente durante unos pocos años en la milenaria historia de nuestro país.

Conclusión

El forcejeo de los países occidentales contra el terrorismo de raíz islámica se prevé duradero. Forzosamente tendrá lugar también en los otros planos de la guerra, antes citados, que no son el del combate armado. En ellos será donde, alguna vez, podrán darse los pasos necesarios para resolver este enconado conflicto. Entre estos, probablemente el más definitivo haya de ser el de una gradual separación entre los poderes religioso y político en el mundo islámico, por difícil o casi imposible que hoy pueda parecer esto. Solo un movimiento de “ilustración” en la cultura musulmana, que nazca en su mismo seno, que en ella se desarrolle y que sea protagonizado por figuras destacadas de dicha cultura y no impuesto desde el exterior, podrá dar los primeros pasos para que la guerra asimétrica contra el terrorismo islámico alcance algún día las condiciones necesarias para su final.

Todas las guerras son distintas: el Líbano, Israel y la maduración de la crisis de la Gran Asia occidental

Fred Halliday

Profesor en la London School of Economics



Guerra sin nombre

Todas las guerras son diferentes, pero algunas son más diferentes que otras. Este es el caso de la reciente guerra entre Israel y sus vecinos, librada en el Líbano entre julio y agosto de 2006. Esta guerra fue inesperada, pero llevaba mucho tiempo fraguándose. Resultó ser explosiva en sus consecuencias inmediatas y de largo plazo, y tiene similitudes con otros conflictos en la historia reciente de la región. Pero también es cierto, que en algunos aspectos muy relevantes es muy distinta de cualquiera de otras anteriores. Ha sido algo más que una guerra entre árabes e israelíes, del tipo de las cinco que ya se han librado desde 1948. Y algo más que otro capítulo de las guerras del Líbano, que empezaron en 1975-1976, y que se prolongaron hasta 1990. Y aunque esté indudablemente relacionada con las guerras que surgieron tras la Revolución iraní de 1979 en distintas partes de la región, tanto en el Líbano como en Irak, también es algo más que eso. En el hecho de que a esta guerra no se le haya dado un nombre claro en ninguno de los bandos, en contraste con los casos anteriores –la Guerra de la Independencia/la Catástrofe (1948-1949); la Guerra de los Seis Días/el Desastre de junio (1967); la Guerra de Yon Kippur/Ramadán (1973)– es una indicación de sus múltiples dimensiones, y de la confusión que la rodea. Es parte de una pauta de conflictos regionales separados, que en torno a la última década han ido conformando una nueva pauta mucho más integrada, lo que a falta de una mejor expresión he dado en definir como “la crisis de la Gran Asia Occidental”.

Es una guerra por la supremacía y la supervivencia en la región en su conjunto, una guerra que se produce en el espacio que surge de nuevo y de forma estratégica en la gran Asia occidental

Aunque sus raíces se remontan a finales de la década de los setenta, debido a su relación original con los conflictos en el resto de la región, esta última guerra marca el inicio de una nueva fase de incertidumbre en Oriente Medio. No es la continuación, ni mucho menos el fin, de las décadas de guerras y convulsiones que la han precedido. Por este motivo no tiene sentido el preguntarse por el ganador o el perdedor: ninguna de las partes ha alcanzado sus objetivos máximos, pero esta nueva fase del conflicto no ha hecho más que empezar. Todo indica que Israel se está preparando para una segunda guerra contra Hezbolá, y mucho más larga y costosa, bajo la ilusión de que puede “terminar la tarea” que no logró rematar en el 2006. Por su parte ni Irán, ni Siria ni sus aliados en la región muestran indicios de que vayan a disminuir el grado de hostilidad hacia el Estado judío. No es simplemente un conflicto entre Israel y un grupo armado en el Líbano. Es en una única frase, una guerra por la supremacía y la supervivencia en la región en su conjunto, una guerra que se produce en el espacio que surge de nuevo y de forma estratégica en la gran Asia occidental, expresión que incluye al mundo árabe, al igual que la zona oriental de Irán, Afganistán y Pakistán. Las causas y efectos de la guerra en el Líbano se dejarán sentir por toda esta región, desde Beirut hasta Kabul, y Mumbai. Pese a las obvias diferencias que puedan señalarse, y sin duda a menor escala, se asemeja más a la guerra europea que estalló en 1914, otro conflicto regional que fue planeado detenidamente, aunque estallara repentinamente, casi de casualidad, pero que una vez en marcha atrajo hacia sí a todas las potencias de la zona, y que a largo plazo supuso unas nefastas consecuencias para muchos.

La interconexión de los conflictos: mitos y realidades

El primer problema que esta guerra plantea es evaluar hasta que punto están interrelacionados los distintos conflictos de la región. “En Oriente Medio la gente siempre mezcla todo con todo”. Esta queja, ya familiar, se escucha tanto en la región como fuera de ella, y se ha oído en las décadas recientes cuando los políticos y los comentaristas en Oriente Medio intentan ubicar los acontecimientos de países individuales o de sub-regiones, en un contexto más amplio, ya sea regional o incluso global. Los israelíes lo hacen con referencia al papel iraní, el Presidente Assad de Siria lo hizo así en su discurso en Damasco el 15 de agosto de 2006, en el que vinculaba la guerra del Líbano con la de Irak.

Las opiniones sobre las interconexiones regionales han sido durante mucho tiempo parte de la retórica de la región: así, las diferentes fases del conflicto árabe-israelí, las guerras entre Irán e Irak, la revo-

lución en Yemen, la guerra civil en Sudán o en Argelia, sin olvidar los precios del petróleo, diversos asesinatos y el auge de los partidos islamistas y de los grupos guerrilleros, han sido todos vistos como parte de algún esquema mayor, o incluso de “complots”, agendas ocultas, o teorías de la conspiración. Cuando Saddam Hussein invadió Kuwait en 1990 habló de la “conexión” entre este hecho y la Intifada palestina que había estallado tres años antes, mientras que el desaparecido rey Fahd de Arabia Saudí percibió la ocupación iraquí de sus vecinos como parte de una estrategia “cerco Hachemita” que incluía Irak, Jordania, la OLP y Yemen.

Toda esta labor de asimilación de los hechos locales o nacionales en un único patrón regional, en una región compuesta por 25 estados, es evidentemente absorbida en sí misma, cuando no exacerbada, por la relación inmediata que se establece entre lo que está ocurriendo en cualquier parte de Oriente Medio con los procesos internacionales o globales. En décadas anteriores tales procesos podrían ser la guerra fría, la supuesta conspiración global “sionista”, o incluso las maquinaciones perpetuas de las viejas potencias imperiales, Gran Bretaña y Francia o, más recientemente, de la “globalización”. Esta última fue percibida, a su vez, como un mero capítulo adicional del proyecto colonial-imperial, como lo fue el “Plan Peres” del inicio de la década de los noventa, junto con la maliciosa, si no destructiva, política de “Promoción de la democracia” de Estados Unidos de los primeros años 2000, al igual que otros muchos hechos.

Hasta la década de los noventa la mayoría de las referencias a la “interconexión” y a la existencia de una única “región” y a sus interrelaciones fueron exageradas. En los últimos sesenta años, aproximadamente desde la independencia de los estados árabes después de la Segunda Guerra Mundial y la primera guerra originaria árabe-israelí de 1948-1949, la actitud escéptica y el análisis desagregado ha sido en gran medida lo correcto. A los israelíes les gustaba proclamar en su autocomplaciente relato de la guerra de 1948-1949, que su nuevo Estado fue “invadido por las fuerzas armadas de ocho países”, dando la impresión que habían sufrido la acometida de toda la región. En realidad, sólo tres países, aquellos que eran fronterizos con Palestina, —es decir Egipto, Siria y Jordania— enviaron fuerzas de alguna relevancia. Por otro lado, los apologistas del lado árabe llevan décadas culpando al “Sionismo” de todos los problemas de la región, como la corrupción, el desempleo, el islamismo, o la falta de democracia. Sin embargo, de hecho tanto Israel como el conflicto árabe-israelí han tenido poco o nada que ver con estos problemas. Acontecimientos importantes en la región, como la guerra turco-kurda, la revolución iraní o el auge y caída de la violencia en Argelia tuvieron poco que ver con el contexto regional. Además, en el anterior contexto histórico de la región, el estallido de la guerra entre Irán

Por primera vez los países y los acontecimientos individuales se inscriben en una pauta regional más amplia y determinante

e Irak en 1980, e incluso la revolución iraní de 1978-1979, tuvieron poco que ver con el conflicto árabe-israelí, y menos aún la guerra en el sur de Sudán. Las elites del Golfo a menudo echan la culpa de todos sus problemas a Israel, cuando las causas de su inseguridad descansan en las inciertas e incluso siempre inestables relaciones que mantienen entre sí las tres principales potencias en el Golfo, Irán, Irak, y Arabia Saudí. En realidad sería igual que atribuir el resultado de unas elecciones en España o Portugal a los acontecimientos en Polonia o en Ucrania.

El problema es que, por primera vez desde la década de los noventa, esta vez sí es cierto que los países y los acontecimientos individuales se inscriben en una pauta regional más amplia y determinante. No es posible comprender lo que está pasando hoy en día, y menos aún lo que pasará, entre el Líbano e Israel, o en Irak o Afganistán, o incluso en Turquía y Libia, sin contemplar estos hechos en un contexto regional más amplio, e incluso, en cierta medida, en el contexto global, entendiendo que este último incluye, por una parte, la política de Estados Unidos, y por otra parte, los intereses cambiantes y el poder de Estados emergentes, como Rusia, India y China. En estos últimos años se ha hecho mucho más evidente la “interconexión” del Golfo Pérsico con el conflicto árabe-israelí, o de la política en Turquía con lo que ocurre en un mundo árabe del que ese país había estado casi totalmente aislado; del lejano Afganistán con las políticas de Irán y de los estados árabes; y de Pakistán con el conjunto de Oriente Medio. Por ello, una de las consecuencias de la guerra entre el Líbano e Israel en el verano de 2006 fue que aumentasen las preocupaciones de Arabia Saudí respecto a la creciente influencia de Irán en el mundo árabe, mientras que simultáneamente los chiíes en Irak se envalentonaron gracias a las hazañas de Hezbolá, y los israelíes comenzaron a hablar más seriamente de –y se supone que a planear– un ataque aéreo contra Irán.

La crisis de Asia Occidental tiene diversas dimensiones. Es en primer lugar, una realidad que afecta a Estados que observan sus respectivos programas nucleares y de otro tipo, y que reaccionan en consecuencia. Sin embargo, también es una realidad para los grupos de oposición y los grupos militares que operan en diferentes Estados de la región, sea en Palestina, en el Líbano o en Irak, y lo es para la opinión pública, en la era de la televisión por satélite. En tercer lugar, es una realidad para el mundo exterior, particularmente para los Estados Unidos y Europa, que están tratando de contener y gestionar las tensiones en la región, prácticamente sin ningún éxito. El resultado es algo que se puede ver en una pantalla grande, necesariamente muy grande, en la que se disponen las diferentes guerras individuales y las crisis que conforman lo que es la nueva “Gran Asia Occidental”.

Una nueva coyuntura regional

Sin duda, las cosas son ahora distintas, porque la mayoría de los conflictos y tensiones en la región están interconectados de una manera antes nunca vista. Ahora se puede hablar, si caer en una simplificación regional exagerada, de una crisis o de una guerra que abarca la región en su conjunto –por ejemplo los estados árabes, Irán e Israel– y asimismo se puede hablar de una región que en estas últimas décadas ha cambiado, y cuya extensión se ha incrementado de tal forma, que los acontecimientos de áreas hasta ahora remotas como Afganistán y Pakistán, y por consiguiente Cachemira, han llegado a estar por primera vez conectadas a las relaciones interestatales del mundo árabe y de Israel. Pocos han notado cómo, en algunos sentidos, la “región” se ha encogido en las últimas décadas: los asuntos de Etiopía y Eritrea, en su momento vistos como parte de Oriente Medio, e implicando, como lo hicieron, a los árabes e Israel, han dejado de estar tan conectados; ídem para los acontecimientos del Sahara Occidental. Sin embargo, incluso aquí, con el auge de las fuerzas islamistas en Somalia, y la internacionalización de ese conflicto en 2006-2007, esta región también ha vuelto a ser parte del marco regional en su conjunto. Se podría considerar que el proceso contrario, de ampliación, ha sido más importante. Efectivamente, desde mediados de la década de los noventa ha surgido una nueva región, que no se limita a ser un Oriente Medio, si no una “Gran Asia Occidental”. De ahí que lo que parecían ser conflictos individuales –la invasión de Irak por parte de Estados Unidos en el 2003, la crisis en Afganistán, la actual guerra entre Israel y el Líbano– están conectados, y se retroalimentan los unos a los otros.

Por encima de sus múltiples dimensiones, afecta a Oriente Medio en sí, y en lo referido a las potencias extranjeras en sus relaciones hacia la región, este cambio también resulta visible en la nueva conciencia panislámica que une causas árabes y no árabes (por ejemplo, los intereses militantes de Arabia Saudí y de los árabes sunníes en Chechenia, Bosnia y Cachemira) y ello es también evidente entre los jóvenes musulmanes que viven en Europa, con efectos espectaculares en determinados momentos. No deberíamos exagerar el nivel al cual la solidaridad con otros musulmanes “en lucha” ha llegado a ser ahora la principal, e incluso única, identidad para jóvenes musulmanes en Francia o Gran Bretaña: estas personas mantienen sus identidades nacionales específicas, y también otras identidades. Sin embargo el crecimiento de otras identidades, no tanto en “lugar de”, sino, “además de”, el sentido de una *umma* militante, de una comunidad de creyentes musulmanes, es un fenómeno significativo y potencialmente duradero.

El surgimiento de lo que yo, por mi parte, he denominado la “Gran Asia Occidental”, se refleja especialmente en la retórica y en el marco político de la política de los Estados Unidos desde 2001. Como un ejemplo más de la necedad que Washington pretende enmarcar como “Gran Estrategia”, Bush ha hablado de una “Iniciativa del Gran Oriente Medio”, diseñada para promover la democracia y el libre mercado en la región. Sin embargo, su “Gran Oriente Medio”, si bien incluye a Afganistán, como debe hacerlo para los propósitos de su “Guerra contra el Terrorismo”, sintomáticamente excluye al país más responsable que cualquier otro de extender el terrorismo, el fundamentalismo islámico, la proliferación nuclear, y una corrupción avariciosa y mezquina, por toda la región, el “estado canalla” *par excellence*, que es Pakistán. Cuando los futuros historiadores quieran saber por qué Irán decidió seguir adelante con su programa nuclear, concluirán que en gran medida se debe a la decisión pakistaní de realizar pruebas con armas nucleares en 1998; si además quieren saber quién organizó, promovió, financió y ciertamente, quién protege aún a los talibanes y Al Qaeda, la respuesta es la misma. Cuando los talibanes fueron expulsados de Afganistán en 2001, se asumió que ello determinaría una victoria permanente de Estados Unidos y la OTAN en Afganistán. Pero desde 2004 y hasta el momento, y no menos bajo la influencia de otros dos acontecimientos “regionales”, como la crisis de la política de Estados Unidos en Irak, y el acercamiento de Washington a Nueva Delhi, Pakistán tomó la decisión de rearmar y movilizar a los talibanes, quienes a principios de 2007 han llegado a tener una posición mucho más sólida, y potencialmente decisiva, dentro del mismo Afganistán.

Aquí radica la significación, junto con el pronóstico de largo plazo, de la guerra entre Israel y Hezbolá del verano de 2006. Naturalmente, muchos en el mundo árabe y en Israel han puesto esta guerra en el contexto de las guerras previas entre árabes e israelíes, que ya sumaban no menos de cinco (1948-1949, 1956, 1967, 1973, 1982). Hay elementos para esta comparación: esta guerra es comparable a la de 1948-1949 por el grado de inseguridad que generó en las ciudades israelíes y por el vínculo entre la resistencia palestina en Gaza y la intervención extranjera (en este caso de Hezbolá); es comparable a la guerra de 1982 ya que también incorporó una intervención de gran escala por parte de Israel en el Líbano; es así mismo comparable, a las de 1956, 1967 y 1973 por el hecho de que la guerra fue llevada ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y que fue interrumpida en el marco de una Resolución del Consejo de Seguridad. A muchos israelíes y árabes de más edad, por no mencionar a los observadores occidentales entrados en años, se les puede perdonar el sentimiento de que ellos ya habían vivido todo esto; es como si un pariente alcohólico, aparentemente resignado a seguir sin beber, haya decidido una vez más volver a la botella: el estómago se retuerce, pero uno sabe ciertamente dónde se encuentra.

Sin embargo, la guerra del verano de 2006 no fue solamente la sexta guerra árabe-israelí, un resurgimiento de la guerra civil libanesa, o la internacionalización de la segunda Intifada palestina, ni dejó de ser otro zarpazo de la “Guerra Global Contra el Terrorismo. Aunque fuera todas estas cosas, fue ante todo un episodio, con mucha diferencia el menos sangriento, de otro conflicto más amplio y más prolongado, uno que tiene múltiples centros –Afganistán, Irak y ahora el Líbano-, que involucra a una coalición en rápida evolución de estados regionales con movimientos sociales y políticos, y que ha estado en curso desde finales de la década de los 1970 –y ahora tenemos la ventaja de poder verlo retrospectivamente tras más de dos décadas–, particularmente desde los dos hechos clave de 1979, la revolución iraní de febrero y la invasión soviética de Afganistán en diciembre. Si la guerra del verano de 2006 se adecua a una pauta y una narrativa histórica más antigua, ésta tiene tanto que ver con el proceso que se inició con la revolución iraní de 1979, como con el del conflicto árabe-israelí.

La emergencia de la “Crisis de la gran Asia occidental”

Hace más de dos décadas ya era evidente la conformación de esta “Gran Asia Occidental” y el establecimiento de las interconexiones que varios años después irían a tener efectos tan letales. A ella contribuyó la intervención israelí en el Líbano en 1978. Si bien, recordémoslo, pretendía únicamente asegurarse el territorio “hasta el Litani”, posteriormente llegó a abarcar prácticamente la totalidad del territorio libanés, prolongándose esta situación durante 22 años. Pero fue la revolución iraní del año siguiente, y el apoyo sostenido por parte de ese Estado a los chiíes libaneses, lo que convirtió la confrontación relativamente limitada entre Israel y el Líbano de 1978, en el conflicto duradero en el que se convertiría y del cual surgió el Hezbolá de hoy en día. Además, fue en esa guerra libanesa de la década de los ochenta en la que Irán y sus aliados libaneses se enfrentaron con significativos efectos políticos y militares, tanto contra Israel como contra Estados Unidos. Mientras tanto, al este de la región, el nuevo estado iraní se sometió a prueba y salió muy endurecido tras su guerra de ocho años con Irak, un régimen respaldado por Gran Bretaña y los Estados Unidos, así como por la Unión Soviética. Al mismo tiempo, Estados Unidos y sus aliados conservadores árabes, y –no lo olvidemos– con un poco de ayuda tanto de Israel como de Irán, ayudaban a formar a las guerrillas y asesinos de los mujahidin afganos, de los cuales surgirían Bin Laden y sus socios.

La originalidad de este actual conflicto es, en diversos aspectos, bastante evidente. En primer lugar, los protagonistas más importantes del lado árabe no son Estados, sino un grupo político armado,

*La tendencia visible
en varios países,
es que esta
creciente
confrontación
con Estados Unidos,
Israel y sus aliados
sea acompañada
por conflictos entre
diferentes facciones
dentro del mismo
Oriente Medio*

Hezbollah, una organización que mostrará ser mucho más difícil para negociar, y para alcanzar cualquier acuerdo o tregua vinculante, a diferencia de lo ocurrido en guerras anteriores. En la guerra árabe-israelí anterior en la que participaron fuerzas no estatales significativas, la Guerra de 1948-1949, estas fueron simplemente aplastadas y dispersadas, ante los embates del nuevo Estado Israelí contra la sociedad palestina, y sólo reaparecieron dos décadas después como una fuerza independiente. En segundo lugar, y en la medida en que ciertos Estados están involucrados del lado de Hezbollah, como sin duda lo están en los casos de Siria e Irán, van a desarrollar su participación de una forma muy distinta a la de los Estados árabes en anteriores conflictos. Como resultó evidente en las declaraciones triunfalistas tras la guerra, por parte de los Presidentes Assad en Damasco y Ahmadinejad en Teherán, estos Estados no están principalmente interesados en armisticios, delimitaciones de fronteras o negociaciones de paz, sino en utilizar el conflicto libanés para negociar con Estados Unidos sobre otros asuntos, y para aumentar su legitimidad nacionalista y radical tanto en el ámbito doméstico como en la región en su conjunto.

La interconexión aparece en los tres niveles en los cuales opera la "Crisis de la Gran Asia Occidental": la política de los Estados, y de la manera más obvia Irán e Israel; la actuación de los actores transnacionales, como Hezbollah; y las reacciones, alarmadas y frecuentemente poco efectivas, de Estados Unidos. No existe ninguna relación directa, inmediata o de causa entre el papel de Irán dentro de Irak, donde su influencia es mucho mayor que la de Estados Unidos, la cuestión del enriquecimiento nuclear iraní, y su apoyo a Hezbollah (sobre el cual tanto israelíes como estadounidenses se muestran, si algo, bastante reservados) sino que todo forma parte de un impulso más amplio de Irán por ganar influencia regional y por la confrontación con Estados Unidos y sus principales aliados, Arabia Saudí, Egipto e Israel.

Aquí, sin embargo aparece aún otra dimensión de las actuales crisis, que es a la vez regional y autónoma, específicamente la tendencia visible en varios países para que esta creciente confrontación con Estados Unidos, Israel y sus aliados sea acompañada por conflictos entre diferentes facciones dentro del mismo Oriente Medio. Esto es evidente en Palestina, donde un conflicto entre Hamás y Fatah era inevitable desde las elecciones a comienzos del 2006, y en Líbano, donde la guerra del verano fue precedida y continuada mediante la confrontación, cuando no llegaba a ser un conflicto total, entre el bloque pro-sirio de Hezbollah y sus aliados, por un lado, y la alianza anti-siria de los maronitas, sunníes y sus aliados, por otro. En ambos casos contribuyen a la tensión las guerras regionales y las presiones externas, y también el apoyo dado por Estados Unidos a una parte del conflicto.

Irak y las relaciones entre sunnís y chiíes

No obstante, el más importante y ominoso conflicto intra-popular que acompaña a la “Crisis de la Gran Asia Occidental” tiene poco que ver con las maquinaciones de Washington o Israel, si bien las acciones de Estados Unidos, especialmente la invasión de Irak en marzo de 2003, ayudaron a precipitarla. Al mismo tiempo, es menos probable que los compromisos políticos pueda contenerla, como ha ocurrido con otras, ya que este conflicto gira alrededor de la expansión del conflicto abierto entre musulmanes chiíes y sunnís, en una forma radicalmente novedosa para el Oriente Medio. Esto es evidente ante todo en Irak, donde lo que empezó en el 2003 como una insurrección principalmente suní (junto con anteriores miembros del partido Baath) contra las fuerzas estadounidenses y sus aliados iraquíes se había convertido, a mediados del 2006, en un conflicto multidimensional en el que las fuerzas sunnís y chiíes se enfrentaban contra Estados Unidos, pero cada vez más entre ellos. Para principios del 2007, se estima que hasta dos millones de personas habrían sido desplazadas por la guerra intra-comunal. De estas personas internamente desplazadas, un millón seguirían en territorio iraquí y otro millón tuvo que recurrir al exilio, además de las docenas que habrían muerto cada día a causa de la violencia sectaria.

La guerra sectaria iraquí, además, tiene ecos en otras partes de la región: en los estados del Golfo, notablemente en Kuwait y Bahrein, empeoraron las relaciones entre las poblaciones chiíes y sunnís de esos Estados, que representan respectivamente un cuarto y la mitad de la población total. En el Líbano el avance continuo de Hezbolá durante y después de la guerra del verano de 2006 llevó a que se estableciesen relaciones más tensas con la población sunní, aunque no llegasen hasta el conflicto directo, al menos en principio. En Palestina, donde no hay chiíes, pero donde los sunnís admiran a Irán y reciben ayuda de este país, algunos partidarios de Fatah comenzaron, sin embargo, a denunciar a los partidarios de Hamás como chiíes a causa de sus estrechos vínculos con Irán.

En Siria estas cuestiones no son tan abiertas, pero no fue un secreto para nadie el que durante décadas la mayoría sunní de la población estaba resentida contra la elite, parcialmente chiíta, de los alauitas, representada en el partido Baath, que había controlado el país desde 1963. El único desafío directo que presentaron los sunnís contra el partido Baath, con la insurrección de los Hermanos Musulmanes, fue aplastado con gran brutalidad en 1982. Dos décadas más tarde los Hermanos Musulmanes, una vez más, habían logrado ganar una influencia considerable en el país, especialmente entre la clase media sunní, y serían los principales beneficiarios de cualquier crisis fatal del propio régimen. Ante estos antecedentes no sorprendió a nadie

Es posible prever que este conflicto entre sunníes y chiíes se convierta en la principal fractura regional en el próximo periodo

que algunos líderes árabes, notablemente los de Egipto, Jordania y Arabia Saudí comenzaran a advertir sobre los peligros del avance iraní y del poder chiíta, y que se presentaran a ellos mismos como el baluarte de los musulmanes “moderados” contra el avance de la alianza revolucionaria chiíta.

Al nivel en que se fue desarrollando en el 2006 y a comienzos de 2007, es posible prever que este conflicto entre sunníes y chiíes se convierta en la principal fractura regional en el próximo periodo, ante una retirada, sea al ritmo que sea, de las fuerzas estadounidenses de Irak, la militancia de los chiíes provocaría una respuesta suní. La forma que éste tomaría sería una combinación de un conflicto popular, inter-comunal, como ocurre en Irak, con rivalidades interestatales, sobre todo entre Irán y Arabia Saudí. Obviamente, el programa nuclear de Irán, y la perspectiva de que Teherán adquiriera armas nucleares, sirve para alimentar las sospechas de muchos Estados árabes y aumenta la posibilidad de que ellos también quieran seguir avanzando por el camino nuclear. Al mismo tiempo, es quizás relevante intentar no exagerar la interconexión de los acontecimientos regionales en este punto, incluso ante la “Crisis de la Gran Asia Occidental”. Por mucho que haya rivalidades entre clanes, tribus, y comunidades religiosas en Irak, ninguna de las mayores potencias extranjeras, y desde luego no Irán, Turquía, Arabia Saudí, Siria o Jordania, quieren ver la partición de Irak, ni tampoco quieren verse arrastrados en una confrontación directa a gran escala. Para hacer una comparación obvia: Israel podría atacar Irán para interrumpir sus programas nucleares, y Turquía podría enviar una pequeña fuerza al Norte de Irak, pero Arabia Saudí no desea embarcarse en una guerra contra Irán, y Turquía tampoco.

Sunníes y Chiíes: la modernidad del conflicto

El aumento de la rivalidad suní-chií, sobre todo en Irak, ha animado a muchos a mirar hacia atrás, hacia los siglos de rivalidad sectaria entre estos dos grupos en el mundo musulmán. Por esta razón, hubo quienes, a partir del análisis o de la retórica, argumentaron que este sectarismo ha estado subyacente desde hace mucho tiempo en la política de la región y que la violencia explícita de 2006 y 2007 fue un resultado del ascenso hasta la superficie de estos odios profundos y atávicos. Argumentos similares fueron escuchados, sin duda, respecto del surgimiento de otros sectarismos en épocas recientes, notablemente en la ex-Yugoslavia, y en Irlanda del Norte. Sin embargo, sobre este asunto es posible realizar otro análisis, uno que percibe el conflicto entre sunníes y chiíes como un proceso relativamente reciente, un producto de las políticas de las últimas décadas y, del crecimiento de la misma “Crisis del Gran Asia

Occidental”. Dentro de esta perspectiva, los orígenes del conflicto, y del conflicto árabe-persa en términos más generales, no descansan en antiguas hostilidades y agravios, sino en la historia moderna de la región, particularmente las formas en que las revoluciones gemelas de Irak en 1958 y en Irán en 1979 impusieron una dinámica de rivalidad y de inseguridad que explotaría en la guerra entre Irán e Irak de 1980 a 1988 y de nuevo a partir del 2003, esta vez dentro de Irak.

Apoyando esta posición “modernista”, se pueden presentar dos observaciones. En primer lugar, las verdaderas diferencias religiosas y teológicas entre los sunníes y los chiíes son pocas, mucho menores que las que existen entre católicos y protestantes dentro del Cristianismo. Además, son diferencias que giran no tanto sobre cuestiones de creencias o de interpretaciones de los textos sagrados, sino más bien respecto de las dos reclamaciones rivales respecto de la legitimidad y la sucesión tras la muerte del profeta Mahoma en el año 632. Los sunníes favorecen la tesis de los “sucesores” o los “califas”, mientras que los chiíes consideran que la sucesión debería recaer sobre el yerno del profeta, Ali, y a Hussein, el hijo de este último, y a aquellos que le siguieron. La muerte de Hussein en el año 661, en la batalla de Kerbala, a manos de Yazid, el califa omeya, es interpretada como el momento fundacional del chiísmo, al cual se refieren todas las posteriores legitimaciones históricas y las ceremonias de duelo anuales. Una de las mayores quejas de los sunníes contra los chiíes es que en sus mezquitas los predicadores maldicen a los primeros sucesores del Profeta, los califas reverenciados por los sunníes. Pero la división alrededor del siglo VII no justifica los principales conflictos del islamismo mundial a lo largo de los siglos, de la manera que lo hacen las guerras entre católicos y protestantes en la Edad Moderna temprana.

Hubo además formas de coexistencia e interacción entre las dos comunidades que encuentran pocas similitudes en Europa: así además de los frecuentes lazos matrimoniales entre las dos comunidades, en Irak y en otros lugares, incluso lugares de culto, que aunque asociados con una confesión, serían utilizados para propósitos religiosos por seguidores de otro grupo. Por ejemplo, la Mezquita Sayida Al Hussein en El Cairo, construida por los fatimíes, una dinastía chií medieval que gobernó Egipto en ese momento, es también reverenciada por los sunníes. En algunas ocasiones, el Presidente (sunní) de Egipto se dirige allí a orar. La Mezquita Omeya en Damasco, la más importante históricamente en el mundo sunní, tiene una sección dedicada a conmemorar a Hussein, a la cual los peregrinos chiíes peregrinan regularmente desde Irán.

Hubo además formas de coexistencia e interacción entre las dos comunidades de sunníes y chiíes que encuentran pocas similitudes en Europa

A pesar de las claras divisiones dentro de los países musulmanes, tanto religiosas como por comunidades, y siendo la proporción de la población chií de tan sólo un 10% respecto de la población musulmana mundial, es destacable la ausencia (hasta hace relativamente poco tiempo) de un conflicto real y directo entre los sunníes y los chiíes. Lo que ciertamente ha sido observado es el apoyo diferenciado de una y otra comunidad hacia temas como pueden ser: el nacionalismo árabe, el secularismo, o la revolución iraní. De ahí que se pueda afirmar que la lealtad de las diferentes comunidades está estrechamente vinculada a su postura política. Además, es posible identificar a elites gobernantes musulmanas concretamente como siendo chiíes o sunníes: siendo sunníes en la gran mayoría de los casos y chiíes en Irán, Yemen y Siria. Pero incluso en este punto, en el que un elemento sectario se ha incorporado claramente a la distribución del poder, no se han generado revueltas basadas exclusivamente en el sectarismo. De esta forma, en Irán los kurdos son principalmente sunníes, y esto indudablemente ha contribuido a su resistencia contra el Estado chií creado por Jomeini después de 1979. En Irak, los chiíes se alzaron en 1991 contra Saddam, pero esto se hizo conjuntamente con los kurdos, con una plataforma política principalmente nacional, incluso aunque Saddam respondió aplastando la rebelión bajo el eslogan de “La Shia Badd al Yaum”, “Sin chiíes desde hoy”. En el caso de Irak, el monopolio sunní fue parcialmente despedazado una vez, antes del 2003, por el primer presidente después de la revolución de 1958, Abd al Karim Oasim, quien era mitad suní, mitad chií, pero siendo percibido como más favorable a estos últimos.

Los conflictos abiertos más recientes, y la violencia sectaria entre sunníes y chiíes no tienen sus orígenes en el mundo árabe o en Irán, sino algo más hacia el este, en Pakistán y en Afganistán. En Pakistán, se convirtió durante la década de los setenta en parte de la ideología de grupos militantes sunníes vinculados con actividades de guerrilla en Cachemira, y más tarde en Afganistán, para promover la hostilidad hacia los chiíes; desde la década de los ochenta en adelante se realizaron ataques a mezquitas chiíes de forma casi regular en diferentes partes de Pakistán. Más tarde, en las guerras afganas de la década de 1980 y 1990, los grupos militantes sunníes que dominaron a los *mujahidin* afganos llegaron a atacar a los chiíes de Afganistán como enemigos de su causa. Sin embargo, dos décadas después este conflicto entre chiíes y sunníes se ha extendido de forma mucho más amplia a través de todo Oriente Medio, así mientras que no tiene un impacto inmediato en la cuestión árabe-israelí, sí afecta al Líbano, Siria y Jordania y tiene algunas consecuencias indirectas, al menos de manera retórica, para los propios palestinos.

Conclusión. Una partida aún más duradera

No se trata de que “todo”, es decir todos los conflictos, hayan sido fusionados en un único eje de violencia y rivalidad, sino más bien de que las formas de interacción entre diferentes conflictos se han estrechado y se han vuelto aún más complejas. Esto está claro sobre todo en relación con las implicaciones para la región de la guerra civil iraquí, y quizás, más significativamente, en las múltiples implicaciones que supone el programa nuclear iraní. Mientras este último es visto por Israel como una amenaza real a su supervivencia como Estado, una percepción en la cual la demagogia anti-israelí del presidente iraní Ahmadinejad no hace más que alimentar esta percepción. Del mismo modo, el programa nuclear iraní es visto por el mundo árabe, y especialmente en el Golfo, como dirigido contra ellos. Las políticas individuales o las acciones de un único Estado, o un grupo político y/o armado tienen en un contexto como éste múltiples consecuencias y podrían generar muchas respuestas. Es como si cada Estado o actor estuviera jugando en varios tableros de ajedrez al mismo tiempo.

La crisis de la “Gran Asia Occidental” es entonces más compleja, presenta múltiples capas, y será más duradera que cualquiera de las crisis, revoluciones o guerras individuales que han caracterizado a Oriente Medio desde la Segunda Guerra Mundial. Las actuales guerras de Asia Occidental suponen un conflicto triangular entre Irán y sus aliados radicales por una lado (Siria, los partidos chiíes de Irak, Hezbolá, Hamás), y por otro lado la insurgencia radical sunní en Irak, y en Al Qaeda, y Estados Unidos y sus aliados regionales en tercer lugar. En algunos casos, es el conflicto entre Irán y los Estados Unidos el que predomina, como en el caso del Líbano. En otros, como en Afganistán o Arabia Saudí es la dimensión entre suníes y Estados Unidos la que prima. Mientras que en Irak el conflicto triangular va tomando una forma cada vez más clara y más sangrienta, estando tanto los suníes como los chiíes en contra de Estados Unidos, incluso mientras estas dos comunidades musulmanas se matan y atemorizan entre ellas. Es en este contexto multidimensional, en cierta forma más semejante a la Europa de 1914, que al recuerdo de guerras anteriores y bilaterales entre árabes e israelíes, en el que se debe interpretar el actual conflicto entre Israel y Hezbolá.

Dadas las pasiones y los intereses en juego, y la nueva complejidad de los acontecimientos, no debe sorprender que haya tan pocas soluciones propuestas. Al mismo tiempo, sean cuales fueran las soluciones parciales o incluso las medidas temporales disponibles y contempladas, no parece que el fin esté cerca. Es un Oriente Medio nuevo y ciertamente más interactivo, pero no el que muchos hubie-

ran deseado ver. No tiene sentido ahora preguntarse por quien ha ganado y quien ha perdido: esta partida es una de mucha mayor duración que las cuatro semanas en el sur del Líbano en 2006.

Traducido por Leandro Nagore

China y sus relaciones con Estados Unidos: ¿competencia o interdependencia?

Xulio Ríos

Director del Observatorio de la Política China. Casa Asia-IGADI



Las relaciones entre Estados Unidos y China constituyen una de las claves esenciales que pueden definir el sistema internacional del siglo XXI. Washington sigue con mucha atención la evolución del poderío chino, asumiendo a regañadientes pero cada día con mayor claridad que China no solo tiene vocación de ser una potencia comercial de proyección regional y mundial, sino que aspira a traducir en términos globales ese notable incremento de su capacidad económica. Por ello, para Estados Unidos, con una política claramente orientada a impedir el surgimiento de cualquier rival en el mundo que pueda desafiar su supremacía absoluta, China constituye su mayor reto estratégico. En Beijing, por su parte, quizás consciente de su debilidad en muchos frentes, se multiplican los esfuerzos por eludir cualquier enfrentamiento directo, tanto haciendo gala de la modestia para disimular sus inocultables éxitos en numerosos campos, como estimulando un diálogo sectorial y estratégico con Estados Unidos, y multilateral con otros actores, que siguiendo la lógica del doble beneficio pueda restar virulencia a las críticas y reticencias estadounidenses y garantizar el clima exterior necesario para proseguir en calma con su ambiciosa transformación.

*Las relaciones
entre China
y Estados Unidos
será conflictiva
o no en función
de la capacidad
para establecer
consensos sobre
sus intereses
estratégicos*

Cuando Nixon visitó China en febrero de 1972, el comercio bilateral entre ambos países era prácticamente nulo. En 2006, superó los 260 mil millones de dólares y ambos Estados son mutuamente su segundo socio comercial, dato que evidencia una interdependencia económica muy acusada. No obstante, aquel entendimiento sorprendente y ya tan lejano que marcó el inicio de una distensión espectacular en las relaciones bilaterales, asentaba sobre la constatación de las profundas divergencias que les separaban. De hecho, el comunicado de Shanghai de 28 de febrero de 1972 explicita pocos puntos en común. Pero la oposición a la URSS hacía el milagro, incluso pasando por alto el delicado asunto de Taiwán, uno de los más espinosos aún hoy día. Desaparecida la URSS, las relaciones China-Estados Unidos siguen a la busca de un eje central basado en fuertes intereses comunes que puedan establecer unos sólidos vínculos y con futuro. Pero no esto no resulta fácil.

La historia de las relaciones chino-estadounidenses desde 1972 se caracteriza por dos períodos esenciales. Durante la guerra fría, la cooperación se imponía de forma incuestionable, aunque estaba muy limitada al ámbito de la seguridad. En los años ochenta, el inicio de la reforma en China añadió un plus al entendimiento bilateral. No obstante, a partir de 1991 se inicia una nueva etapa mucho más compleja y equilibrada. De acuerdo con el profesor Jin Canrong, sus características principales serían las siguientes: los factores internos pesan mucho más a la hora de elegir entre confrontación y cooperación; el desarrollo de las relaciones políticas y económicas es asimétrica: mientras las primeras avanzan con enormes altibajos, las segundas gozan de cierta estabilidad; la diferencia de poder entre ambos países ha disminuido considerablemente; en los dos países coexisten corrientes de pensamiento que promueven o rechazan la profundización de sus relaciones; la influencia de sus vínculos ha traspasado el marco bilateral y alcanza al menos, a todo el área de Asia-Pacífico¹.

Cualquiera que sea la naturaleza de las relaciones entre ambos países, sin duda afectará a la dinámica del sistema internacional y se verificará conflictivo o no, en función de la capacidad mutua para establecer consensos sobre sus respectivos intereses estratégicos que, con frecuencia, dificultan el establecimiento de un ángulo constructivo. A favor del entendimiento juega una mundialización económica que hace muy costosa para ambos cualquier política de confrontación abierta, y sugiere una mayor complicidad entre los dos Estados que bien pudiera conducir a no muy largo plazo a una nueva bipolaridad.

¹ Carong, Jin Une relation.... Pacifique, en *Beijing Information*, 16 de febrero de 2007

Las relaciones entre China y Estados Unidos se hallan en proceso de maduración, considera Zhen Bijian², presidente del Consejo del Foro sobre la Reforma y la Apertura de China. En su análisis de la cumbre de abril de 2006 entre George Bush y Hu Jintao, plantea un retrato de la situación en los siguientes términos. Primero, Estados Unidos y China no son iguales, tienen historias y regímenes sociales diferentes, sus escalas de valores también difieren. Segundo, aceptando esas diferencias, que van más allá de la política para situarse en el terreno de la civilización y la cultura, importa identificar los puntos de coincidencia y no ahondar en las divergencias. Tercero, la política de Estados Unidos hacia China es compleja, confusa y contradictoria, temerosa de su emergencia.

La hoja de ruta propuesta por Zhen Bijian para mejorar las relaciones bilaterales, incluye la intensificación de cinco diálogos: estratégico; económico, comercial y energético; los problemas regionales; las esferas no tradicionales de seguridad; y civilizatorio. Zhen admite en su artículo que el concepto de guerra fría connota las relaciones bilaterales en muchos dominios y, para superarlo, es indispensable estimular una comunicación fluida que facilite la apreciación de la complementariedad, mejore la coordinación e instituya la cooperación como mecanismo esencial para resolver los actuales dilemas. Esa comunicación, que no ha llegado a romperse incluso en momentos recientes de considerable tensión, se está potenciando ahora que la agenda bilateral crece en contenido.

Interdependencia económica

Para analizar la situación y perspectivas de las relaciones bilaterales chino-estadounidenses, debemos centrar nuestra atención en tres aspectos principales: económico-comercial, político y estratégico.

El auge de la economía china, a pesar de sus sombras, parece imparable. Según estimaciones del *Diario de la Bolsa de Shanghai*, citando fuentes de las aduanas chinas, su comercio exterior alcanzaría en 2006 el valor récord de 1,7 billones de dólares. Cuando China entró en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, la cifra era de 510 mil millones, es decir, 1.248 mil millones menos que a finales de 2006, con un crecimiento del 345%. Esas cifras han permitido que China pasara de la sexta posición mundial en cuanto a intercambio comercial con el exterior, a la tercera, justo detrás de Estados Unidos y Alemania. En 2001, representaba el 3,9% de los intercambios mundiales, y ahora el 7,5%.

² En *Renmin Ribao* edición de ultramar, 11 de mayo de 2006

China ha triplicado su participación en la producción mundial en los últimos quince años

Esas cifras han estado sobre la mesa en el primer “Diálogo económico estratégico” chino-americano que tuvo lugar en Beijing entre el 14 y 15 de diciembre de 2006 (un nuevo mecanismo de concertación que se suma a la Comisión China-Estados Unidos de Comercio y a la Comisión Económica Conjunta China-Estados Unidos). Su objetivo es encontrar un punto de acuerdo que permita resolver los grandes problemas que afectan al comercio bilateral (desequilibrio, el valor del yuan, la propiedad intelectual, etc.), y favorecer la inserción de China en la economía mundial, excluyendo el recurso a medidas punitivas para resolver los habituales roces.

China ha triplicado su participación en la producción mundial en los últimos 15 años. El impacto del crecimiento económico y de las exportaciones de China en el mercado internacional y el flujo comercial es ya visible y según una última encuesta de la OCDE, se perfila como el mayor exportador del mundo en 2010. En la actualidad, Estados Unidos sigue siendo el mayor productor industrial, con 23,3% de la actividad mundial, seguido de Japón con 18,2 %, Alemania, con 7,4 % y China, con 6,9 %.

En paralelo al diálogo citado, en un discurso pronunciado en la Academia de Ciencias Sociales, George Bush senior reclamaba una actitud “más sensible” de Beijing hacia los intereses de Estados Unidos, afectados por un enorme déficit comercial (202 billones de dólares en 2005, 230 billones en 2006). Las causas de tan desigual balance radican, según Washington, en la debilidad del mercado interno chino y el poco empeño de las autoridades en estimular el consumo, las trabas a la penetración exterior y la sobrevaloración del yuan. Por su parte, China argumenta que el déficit no es tal ya que buena parte de esa cifra equivale a los beneficios de las multinacionales estadounidenses que operan en su territorio y que, además, otra cosa resultaría si Estados Unidos abandonara la trasnochada cerrazón que impide a China, por razones de seguridad, acceder a la adquisición de productos tecnológicos de calidad.

El diálogo bilateral institucionalizado ha permitido constatar la existencia de poderosos intereses comunes, dijo Henry Paulson, secretario del Tesoro, pero también evidenciar la existencia de estrategias económicas y de desarrollo sustancialmente diferentes³. Si la delegación estadounidense reclamó mayor flexibilidad en la tasa de cambio del *yuan*, la moneda china, y una mayor apertura de su economía, especialmente en el sector financiero, revelando su impaciencia respecto al progreso de la reforma, Wu Yi, *viceprimera* ministra, señaló que Estados Unidos “no comprende enteramente a China” cuando algunos sectores postulan la imposición de sanciones como

³ En *Renmin Ribao*, 26 de septiembre de 2006

mecanismo para influir o corregir el rumbo de la reforma. Wu Yi, además, envió un claro mensaje al gobierno de Estados Unidos: “la propiedad estatal permanecerá en el núcleo central de nuestro sistema económico” y controlará los definidos como siete sectores estratégicos de la economía nacional (industria de defensa y los sectores eléctrico, petroquímico y carbón, telecomunicaciones y aviación civil y transporte fluvial y marítimo). Entre 30 y 50 grandes corporaciones empresariales públicas integrarán este núcleo especial de la economía china, abierto a la participación privada y con poder de competitividad internacional⁴. En suma, la política china no será en ningún caso la de soltar las riendas, liberalizando al máximo su economía, sino la de persistir en la reforma sin renunciar a considerables dosis de administración gubernamental (y partidaria).

En cuanto a la moneda, el *yuan* ha elevado su valor un 3,73 % desde la puesta en marcha de la reforma monetaria el pasado 21 de julio de 2005, batiendo desde entonces numerosas marcas históricas en un proceso que para Washington resulta demasiado lento. Pero no parece que Beijing esté dispuesto a acelerar el paso a la ligera ni a sacrificar sus intereses en aras de un mayor entendimiento con Estados Unidos.

La cuestión clave es determinar si el desarrollo de China perjudica los intereses económicos fundamentales de Estados Unidos. En la cumbre de abril de 2006, Hu recordaba a Bush que el 70% de las exportaciones chinas a Estados Unidos consiste en productos transformados, lo que viene a suponer que China obtiene en ese proceso un pequeño porcentaje de los costos de transformación. Aplicando la regla de origen de las mercancías, los beneficios se calculan como rentas obtenidas por China en sus exportaciones hacia Estados Unidos pero, en realidad, esa no es la imagen completa y fidedigna del proceso, ya que son las multinacionales estadounidenses quienes obtienen la mayor ventaja. Son los empresarios y los consumidores de los países ricos quienes más se benefician de los bajos costes de la producción final de juguetes, ropa, calzado, productos electrónicos, y otros objetos de uso común que inundan nuestros mercados. Son las empresas extranjeras las que se quedan con la mayor parte de las ganancias generadas por este comercio. China se queda con los beneficios salariales de la globalización, pero no con las ganancias de la globalización, afirma Yasheng Huang, profesor asociado de la Sloan School of Management del Massachusetts Institute of Technology. Así lo cree también Dong Tao, economista de UBS en Hong Kong: de una muñeca Barbie que se vende a 20 dólares, China percibe 35 centavos. Hu recordó entonces a Bush que muchas empresas estadounidenses hacen grandes y buenos nego-

⁴ *Despacho de Xinhua*, 21 de septiembre de 2006

China es, desde hace tiempo, uno de los principales compradores de bonos del Tesoro, transformándose en uno de los mayores acreedores del gobierno estadounidense

cios en China: la cadena de distribución Wal-Mart es el séptimo mercado exportador de China⁵.

Por otra parte, la presencia de empresas estadounidenses en China ha crecido de forma significativa en los últimos años. Según Ma Kai, director de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, en 1980 había en China 23 empresas de Estados Unidos, con inversiones que sumaban 120 millones de dólares. En 2005, eran 49 mil las empresas y la inversión ascendía a 51 billones de dólares. En paralelo, es verdad que también crece la inversión exterior de China. En 2006 se consolidó en la posición número 13 del ranking de países inversores, adelantando cuatro posiciones respecto al ejercicio anterior. Su volumen global (16.100 millones de dólares en 2006 con un aumento del 32 por ciento) es pequeño aún en comparación con la actual inversión extranjera directa recibida, que alcanzó en el mismo año el valor de 63.000 millones de dólares. En 1999, el volumen de las operaciones de adquisición de empresas estadounidenses por parte de empresas chinas era de 344 millones de dólares, pasando a 7.000 millones en 2004, que podrían ser 80.000 millones de dólares a finales de 2007, según Merrill Lynch & Co.

Por otra parte, según los datos hechos públicos por el Banco Popular de China el 15 de enero de 2007, el volumen de reservas de divisas ha superado en 2006 el billón de dólares, con un incremento del 30,22%, aumentando a un ritmo de 200.000 millones de dólares anuales y confirmándose como el país con mayor reserva de divisas del mundo⁶. Tan gigantesca suma, que excede en un 25% el volumen recomendable por las instancias internacionales, provoca importantes desequilibrios económicos en el país (cesión de oportunidades de inversión, incremento del precio de bienes raíces, etc.), pero casi los dos tercios de dichas reservas chinas están depositados en dólares, la mitad en bonos del Tesoro estadounidense (247 mil millones de dólares) y cualquier insinuación de diversificación de la cartera produce una enorme intranquilidad en Washington. El gobierno chino sopesa cambiar la estrategia tradicional de invertir en renta fija y siguiendo el ejemplo de otros países busca nuevas formas de gestionar sus inversiones.

China es, desde hace tiempo, uno de los principales compradores de bonos del Tesoro, transformándose en uno de los mayores acreedores del gobierno estadounidense. Las compras de China han contribuido a mantener bajas las tasas de interés en Estados Unidos. ya que cuanto mayor es la demanda de los bonos de un país, menor es la tasa de interés que ese gobierno tiene que ofrecer. Los expertos insinúan que China podría destinar entre US\$200.000 millones y

⁵ Xulio, Ríos, "EEUU-China: los ecos de la cumbre Bush-Hu, Centro Argentino de Estudios Internacionales", www.caei.com.ar

⁶ *Despacho de Xinhua*, 15 de enero de 2007

US\$300.000 millones de sus reservas a inversiones más agresivas. Aún un leve cambio en esta dirección podría tener un gran impacto en los mercados estadounidenses. Cualquier decisión de China para ampliar y diversificar sus inversiones significaría que compraría menos deuda de Estados Unidos.

Las compras chinas se encuentran a veces con obstáculos, como ocurrió con la oferta de adquisición por parte de la Union Oil Company of California (UNOCAL) por la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), una operación vetada por la Cámara de Representantes de Estados Unidos, por el hipotético peligro que podía suponer para la seguridad nacional que los “comunistas” chinos se hiciesen con el control de una empresa situada en un sector estratégico. Eso a pesar de que el inspirador de la iniciativa no fue el PCCh sino Goldman Sachs JP Morgan Chase y Rothschild and Sons, quien aporta a CNOOC consejo y apoyo financiero.

En 2006, China sustituyó a Estados Unidos como primer país fuente de las importaciones de la UE. La UE es una importante fuente de inversiones en China y de suministro de tecnologías. La UE es su primer socio comercial. El volumen de intercambios se ha situado en 2006 en 272.300 millones de dólares, con un crecimiento del 25% respecto al ejercicio anterior.

Así pues, en lo económico, la agenda bilateral es muy amplia y claramente interdependiente. La reciente institucionalización del diálogo estratégico a este nivel ofrece un marco para discutir y resolver los problemas, excluyendo, a priori, la militancia en guerras comerciales que, de uno u otro modo, perjudicarían a ambas partes. No obstante, la fluidez de esta comunicación es inseparable de la evolución del entendimiento bilateral en otros órdenes.

Concepciones y modelos políticos diferentes

En lo político, cabe destacar tres ámbitos con diferencias profundas y marcadas: en lo interno, los derechos humanos; la forma de encarar las crisis internacionales es otro factor de desencuentro; por último, cabe considerar el problema de Taiwán.

Robert B. Zoellick, subsecretario de Estado, ha reiterado en más de una ocasión el deseo de que las relaciones entre los dos países no solo se establezcan en función de la gestión de sus intereses comunes, sino también sobre la base de compartir una “concepción común de los valores esenciales”, en alusión a los derechos humanos y la democracia política. Pero China insiste en que seguirá su

propio camino. Lo reiteró Hu en su viaje de abril de 2006 a Estados Unidos: no imitarán ningún modelo y apreciarán en todos aquellos instrumentos y principios que se adecuen a la realidad china. Al insistir Bush en que acepte “las reglas de juego”, Hu ha respondido que el diálogo debe ser de igual a igual, aceptando, con normalidad, las diferencias que les separan.

Cuando en noviembre de 2006, Estados Unidos hizo público su informe sobre la libertad religiosa en el mundo, señalando que China es uno de los países que más preocupan en este asunto, su Ministerio de Asuntos Exteriores rechazó aparecer en ninguna lista de Estados Unidos considerando que el informe es una injerencia inadmisibles que, bajo pretexto de la religión, interviene en sus asuntos internos⁷. Cualquier insinuación en este ámbito, sea cual sea el problema abordado, la respuesta siempre será la misma, con un lenguaje que muchos no dudarían en atribuir a otra época.

*China intenta
construirse
una imagen positiva
en el mundo que
vaya más allá de
la capacidad de
atracción de
su cultura y que
ha sido la fuente
principal de
su “poder blando”
desde siempre*

En la gestión de crisis internacionales, de Corea del Norte a Irán, China guarda una prudente distancia, conceptual y fáctica, en relación a Estados Unidos: la injerencia es un atentado contra la soberanía, principio que, en su opinión, sigue siendo la base de las relaciones internacionales. Beijing no secunda a pies juntillas la política de sanciones auspiciada por Washington, optando por anteponer la búsqueda de compromisos. Con su discurso y su práctica (como se ha demostrado en el diálogo hexagonal sobre Corea del Norte), multiplicando sus iniciativas internacionales, aparece cada vez más como un contrapeso con credibilidad frente a la superpotencia estadounidense, más partidaria de recurrir al uso de la fuerza, lo que muchos consideran peligroso, como señaló en Munich el presidente ruso Vladimir Putin. El discurso chino pone el acento en la cooperación, la complementariedad, la búsqueda de las oportunidades, siempre apostando por una evolución lenta y armoniosa que tenga en cuenta las especificidades de quienes no pueden seguir el paso. Es previsible que este perfil se acentúe en el futuro y se afiance a medida que su poder económico vaya en aumento, poniendo en jaque las estrategias de Estados Unidos basadas en el recurso a la fuerza.

Las diferencias a propósito de Taiwán son elocuentes, a pesar de que Estados Unidos parece no secundar la estrategia soberanista del presidente Chen Shui-bian, ya en la recta final de su mandato. Pero en Beijing produce alarma la insistencia de las presiones para que el parlamento de Taipei de su visto bueno a los proyectos de compra de armas que la oposición mayoritaria rechaza de plano e insistente-

⁷ Despacho de Xinhua, 21 de noviembre de 2006. La preocupación del gobierno estadounidense por estos derechos no se ve correspondida en otros ámbitos igualmente importantes. Es conocida, por ejemplo, la presión ejercida por sus multinacionales para evitar la aprobación de una Ley de contratación laboral en el Parlamento chino que pondría fin, al menos formalmente, a la actual situación de abuso y flagrante violación de algunos derechos humanos elementales de los trabajadores chinos.

mente. Pese a los compromisos de apoyo al principio de “una China”, en Beijing existe el convencimiento de que Washington no apoya la unificación ya que, entre otras razones, brindaría a China el control de la ruta marítima del estrecho de Taiwán. Ello explica también el principal giro en la política hacia Taiwán en tiempos de Hu y que consiste en hacer lo posible por ganarse el favor de la sociedad isleña, lo que le permitiría limitar la trascendencia de una negociación bastante difícil con Estados Unidos⁸.

China intenta construirse una imagen positiva en el mundo que vaya más allá de la capacidad de atracción de su cultura y que ha sido la fuente principal de su poder blando desde siempre, el activo que le ha permitido absorber a ciudadanos extranjeros que le han servido de puente para su proyección exterior. Ahora, con un comercio e inversiones que llegan a todos los rincones y que a veces generan tensiones locales, precisa una diplomacia que integre numerosos factores (incluyendo el cine o el deporte) para beneficiarse del rechazo que el unilateralismo de Estados Unidos provoca en buena parte de la opinión pública mundial. El momento actual le brinda una oportunidad quizás única y que gestiona con habilidad y reflejos.

Desencuentros estratégicos

En lo estratégico, debemos tener en cuenta dos tipos de variables: las sectoriales y las territoriales. Entre las primeras cabe destacar la pugna energética, el reto tecnológico y las ambiciones en materia de defensa.

China es productora de petróleo pero, desde 1994, debe importar a causa de su crecimiento económico y el rápido aumento de su consumo energético. Estados Unidos no ve con buenos ojos la búsqueda sistemática por parte de China de una red de acuerdos internacionales que le garantice la autosuficiencia. Y ese diferendo provoca tensiones. Bush se ha quejado de que China haga acuerdos de suministro de petróleo con países con los que está enemistado (Sudán, Venezuela, Myanmar o el propio Irán). Las necesidades de petróleo de China han aumentado un 41% entre 2001 y 2005. Solo las importaciones procedentes de Irán han aumentado un 389% entre 2000 y 2004.

China no dispone de muchas alternativas e interpreta algunos de los movimientos estratégicos de Estados Unidos de Oriente Medio a Asia Central, como tomas de posición para condicionar el acceso a las

⁸ Xulio, Ríos, La paradiplomacia asimétrica de China en Taiwán, *Agencia de Información Solidaria*, 19 de abril de 2006

*En lo tecnológico,
China busca
la autosuficiencia
que preserve
su soberanía*

fuentes de energía que precisa para su desarrollo. En consecuencia, siguiendo con su estrategia diplomática de evitar el enfrentamiento directo, en 2006 ha reunido en Beijing a Japón, India, Corea del Sur y Estados Unidos para discutir una estrategia a largo plazo que resuelva las demandas energéticas propias y de toda Asia, la región de mayor consumo mundial de energía (más del 40%). Japón y Corea del Sur importan el 100% del petróleo que consumen y son ya el primer y segundo importador mundiales de gas natural. En tal contexto, las disputas por la seguridad energética son inevitables y peligrosas⁹.

En lo tecnológico, China busca la autosuficiencia que preserve su soberanía. En noviembre de 2006, por ejemplo, anunciaba el desarrollo de su propio sistema de navegación por satélite (ya participa en el programa europeo Galileo), denominado Compass, que debe estar operativo a partir de 2008. No habrá potencia china si no logra serlo en el ámbito tecnológico. Sus mayores esfuerzos parecen centrarse en el ámbito espacial. Entre las ambiciones recogidas en el Libro Blanco publicado en 2006, se incluye la puesta en órbita, en 2015, de un laboratorio independiente y la exploración de la luna con un robot y quizás con un equipo de astronautas chinos. Proyectos todos que serán desarrollados de manera independiente y con una intención estrictamente pacífica, se dice en el libro. China coopera en este ámbito con Francia, Alemania, Brasil, y la agencia espacial europea. La colaboración con la NASA está empezando a explorarse. Estados Unidos teme la transferencia de tecnología sensible que pueda ser utilizada por el Ejército Popular de Liberación (EPL) que controla los programas espaciales y no oculta su temor a una rivalidad futura en el ámbito espacial.

En lo que atañe a la defensa, el último dato revelador lo ofrece el informe cuatrienal de defensa, elaborado por el Pentágono y dirigido al Congreso, presentado el pasado 6 de febrero de 2006. Dicho documento insiste en la estrategia de seguridad planteada después del 11-S, pero introduciendo algunas novedades y reajustes de cara al futuro inmediato. Entre esas novedades, se encuentra la reiteración de menciones a China en varios sentidos. En primer lugar, critica a China por el insuficiente nivel de transparencia en el ámbito de la defensa. En segundo lugar, lo que es más importante, se cita a China, expresamente y por primera vez en un documento de estas características, como un competidor.

El informe del Pentágono alerta sobre las capacidades militares del Ejército Popular de Liberación (EPL), pero también de otras cuestiones. En él se señala que China "tiene el mayor potencial para rivali-

⁹ Lijun, Zhang, Prévenir le conflit énergétique, en *Beijing Information*, 13 de febrero de 2007.

zar militarmente” con Estados Unidos, alterando los equilibrios militares regionales. Se hace un inventario del considerable esfuerzo de modernización de sus fuerzas armadas, llevado a cabo en la última década, el Pentágono señala que China es el rival militar convencional más importante.

En una segunda acepción, identificada esa amenaza potencial, el informe transforma esa advertencia en una exigencia de mayores dotaciones para la defensa y en una priorización de las fuerzas capaces de mantener operaciones a larga distancia y por un tiempo considerable, fortaleciendo la capacidad operativa de las fuerzas militares presentes en la región del Pacífico, y fomentando la capacidad de ofensiva de largo alcance ante la eventualidad de un cambio de situación en países aliados como Japón, Corea del Sur u otros de la zona.

Así pues, la principal novedad de este informe en relación al previo emitido en 2001, es que Estados Unidos fija cada vez más su atención en los asuntos militares chinos, señala a Beijing como el principal competidor y se pone en guardia frente a él. Así lo entiende Zhu Fen, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Beijing, quien añade que la modernización militar de China se desarrolla bajo parámetros de normalidad y que la emergencia solo puede definirse como pacífica pues China no amenaza a nadie ni daña el crecimiento sano y estable de las relaciones internacionales. Washington no da crédito a esa insistencia en la modestia china, considera que es una estrategia para captar recursos y acceder a altas tecnologías, y recabar indulgencia y tolerancia de los países occidentales en los temas que provocan una mayor erosión de la confianza bilateral.

Las mejoras en las capacidades de defensa de China son constantes. A mediados de enero, el EPL, mediante la destrucción de un satélite con un misil, evidenció que ya puede localizar y destruir satélites espía de otras naciones. La prueba china, que algunos entienden como una respuesta a la orden firmada por Bush en 2006 (Política Nacional en el Espacio Cósmico) que niega el acceso de otros países al cosmos y se reserva plena libertad de acción en el espacio interestelar, se llevó a cabo poco después de presentar un caza de nueva generación, el Jian-10, de fabricación nacional.

Periódicamente, Estados Unidos acusa a China de utilizar láser de altas energías con base terrestre para cegar satélites espías norteamericanos cuando sobrevuela el espacio chino. En Washington están convencidos de que China desarrolla este tipo de armas anti-satélite, a sabiendas de que el espacio desempeñará un papel cada vez más importante a nivel estratégico-defensivo. Voces autorizadas de

Las políticas energéticas y la hegemonía son los factores que llevan a Estados Unidos a insistir en la amenaza china

Estados Unidos consideran que la búsqueda de esta capacidad por parte de China indica que busca una confrontación asimétrica con Estados Unidos, en lugar de una guerra directa. China rechaza las acusaciones, las considera un pretexto para desarrollar nuevas armas espaciales y enfrentarse a rivales potenciales que puedan destruir la red espacial de Estados Unidos, reiterando que en ningún caso seguirá los pasos de la URSS¹⁰.

Los expertos subrayan que el atraso en las capacidades militares de China con respecto a Estados Unidos y otras potencias occidentales es de unas dos décadas, brecha que Beijing quiere estrechar a través de la adquisición de armamento y la modernización de sus Fuerzas Armadas. A finales de la década de los setenta tenía cuatro millones de soldados, y a finales de 2005, 2,3 millones. A China no se le objeta la elevación de su gasto militar (14,7% en 2006 más que en 2005), sino la falta de transparencia. Estados Unidos asegura que el presupuesto real es dos o tres veces mayor que la cifra oficial. En 2005, el presupuesto militar chino era apenas el 6% del de Estados Unidos, un 53% del británico, 67% del japonés, y 71% del francés¹¹.

Desde los años ochenta, las relaciones bilaterales en el plano de la defensa han tenido, al menos, cinco incidentes graves: la invitación cursada en 1995 al entonces presidente taiwanés, Lee Teng-hui, para visitar Estados Unidos; los tiros de misiles desprovistos de carga contra Taiwán con el propósito de influir en las elecciones presidenciales de 1996; la publicación del "informe Cox" en el que se acusaba a China de espiar secretos nucleares estadounidenses; el bombardeo de la embajada china en Belgrado (1996); y el último episodio, en 2001, el incidente con el avión espía EP-3 de la *US Navy* que fue obligado a aterrizar sobre la isla de Hainan donde estuvo retenido durante 11 días.

A raíz de este incidente, las relaciones entre los respectivos ejércitos quedaron en suspenso y solo en 2006 se han podido recomponer ligeramente. El vicepresidente de la Comisión Militar Central, Guo Boxiong, visitó Estados Unidos en julio de 2006. Se trata del oficial de mayor rango que visitó Estados Unidos desde 2001. En septiembre, buques chinos y estadounidenses realizaron sus primeros ejercicios de búsqueda y rescate marítimos frente a las costas de California, parte de unos ejercicios conjuntos antiterroristas. Dos buques chinos, el Qingdao y el Hongzehu, llegaron a Pearl Harbour, después de seis años sin que ninguna embarcación naval china tocara un puerto estadounidense. También en dicho mes tuvieron lugar conversaciones a nivel de viceministros de Estados Unidos y China.

¹⁰ En *Renmin Ribao*, 9 de octubre de 2006

¹¹ *Despacho de Xinhua*, 15 de enero de 2007

Por su parte, en noviembre de 2006, las marinas de Estados Unidos y China realizaron un ejercicio de salvamento al oeste de Hong Kong, con gran profusión mediática para dar cuenta de la mejora de las relaciones entre los dos ejércitos, evidenciando como en los dos últimos años los contactos se han intensificado a partir de visitas cruzadas de responsables militares, visitas de unidades, observación de ejercicios, ejercicios conjuntos, consultas estratégicas. Incluso oficiales chinos asisten a seminarios de formación en Estados Unidos y tienen estancias de estudio, pero los asuntos sensibles quedan al margen de los intercambios (por ejemplo, a nivel de las fuerzas estratégicas nucleares). En conjunto, se trata de mejorar el conocimiento recíproco de forma que se puedan evitar malentendidos que pudieran tener cierta gravedad, especialmente en el estrecho de Taiwán. Esa mejora general no ha podido vencer aún la desconfianza mutua: ni a Estados Unidos le convence el despliegue de misiles balísticos frente a Taiwán ni a China el proyecto de escudo antimisiles que el Pentágono quiere desplegar en la zona, cubriendo a Taiwán en su área de influencia. Por el momento, no existe un canal de comunicación directo entre Washington y Beijing en esta materia.

Las políticas energéticas y la hegemonía son los factores que llevan a Estados Unidos a insistir en la amenaza china, acusación invocada reiteradamente para controlar su evolución y argumentar la adopción de estrategias de prevención. La exageración de su capacidad operativa es también un modo de justificar las ventas de armas a Taiwán, estancadas desde hace años. China asegura, en la última edición de su Libro Blanco de la Defensa Nacional, que el poder militar del país va a crecer al mismo paso que la expansión económica para proteger sus intereses en el mundo.

En lo territorial, las reservas inciden en dos planos. En primer lugar, la protección de las rutas de aprovisionamiento para evitar bloqueos en caso de conflicto abierto, que bien pudiera surgir por el problema de Taiwán. El Pentágono habla de un «collar de perlas» que China está construyendo poco a poco en el Océano Índico, del Golfo Pérsico al estrecho de Malaca, por donde transita el 80% del petróleo que China importa. Diversos proyectos están en marcha o en avanzada fase de negociación con Pakistán, Bangladesh, Myanmar, Camboya e incluso Tailandia.

En segundo lugar, de Asia Central a América Latina o África, la pugna y la falta de entendimiento es notable a medida que avanza la influencia china, poniendo en práctica un modo de actuación que es objeto de críticas reiteradas por parte de Washington, pero que es de agrado entre sus nuevos aliados¹². El diálogo bilateral sobre América

¹² Xulio Ríos, "La apuesta africana de China", en www.fride.org. También China y América Latina: ¿una relación problemática?, en www.fride.org

Latina, su papel en la resolución de la crisis de Corea del Norte o la hipotética mediación sugerida ante las autoridades sudanesas por el conflicto de Darfur, dan a entender la conformación de facto de una nueva bipolaridad, que confirma el creciente papel de China en la gobernabilidad global.

A ello debemos añadir la eficiencia de una compleja diplomacia que ha sabido superar y recomponer relaciones lastradas por graves contenciosos históricos y que hoy, apoyándose en la irresistible fuerza de su economía y los atractivos de su mercado, concreta nuevos vínculos que suponen, aún cuando se niega formalmente, un claro reto al poder estadounidense en el mundo. Así quedó de manifiesto cuando, por ejemplo, en el pasado febrero, se reunían en Nueva Delhi los ministros de Asuntos Exteriores de China, India y Rusia, para evidenciar su fuerte compromiso con la diplomacia multilateral, sumando a India (país visitado por Hu Jintao en 2006) a la Organización de Cooperación de Shanghai como país observador.

Conclusiones

¿En que dirección evolucionarán las relaciones entre China y Estados Unidos?. A raíz de la cumbre del 20 de abril de 2006 ha quedado claro que la relación entre China y Estados Unidos ha dejado de ser un asunto bilateral, para transformarse en un diálogo de implicaciones regionales y mundiales. Aunque Hu ha insistido en que China no tiene la intención de contestar el liderazgo estadounidense, la realidad acabará imponiendo su lógica. De entrada, China insiste en seguir su propio camino y ese ejercicio es leído en Washington en clave de postular una rivalidad. Por otra parte, cabe pensar que sus divergencias no cristalizarán a medio plazo en una nueva versión de la guerra fría. Estados Unidos y la UE son los dos mayores socios comerciales de China. Eso impone la necesidad de una mutua ponderación de las respectivas actitudes.

Estados Unidos intenta trasladar a la opinión pública mundial una cierta desconfianza sobre las hipotéticas consecuencias beneficiosas de la emergencia china, tanto por su escasa flexibilidad en los diferendos comerciales como por su conocida beligerancia con las libertades o la opacidad de su sistema político, en un momento en que su propia imagen se halla en extremo cuestionada por las acciones llevadas a cabo en todo el mundo en defensa de unos ideales que se contradicen con una realidad ciertamente deplorable. Sin duda, buena parte de esa campaña de imagen negativa de China se debe al temor de Estados Unidos a perder su condición hegemónica.

Muchos en Estados Unidos consideran que China es un tema tan importante como la guerra de Irak

China, por su parte, se muestra cada vez más segura de sí misma en el plano internacional. No se trata solo de poder económico. A diferencia de Estados Unidos, cuya política ha perdido credibilidad en razón de un proselitismo militarizado y de acentuado doble rasero, su influencia va creciendo y ello provoca rivalidades estratégicas de profundo calado cuando aumentan por doquier las tensiones originadas por la búsqueda de la seguridad económica.

Muchas personas en Estados Unidos, consideran que China es un tema tan importante como la guerra de Irak. Después de la victoria demócrata en las elecciones de mitad de mandato, y ante la perspectiva de una hipotética alternancia en 2008, las relaciones bilaterales aventuran nuevos altibajos. Los demócratas están divididos acerca de cómo afrontar el desafío chino. Más proteccionistas, en general en el plano comercial, el actual diálogo estratégico en lo económico será puesto a prueba nuevamente. En estos momentos, el cambio de color en el Congreso puede afectar a las relaciones con China, aumentando la beligerancia en temas como los derechos humanos, las estrategias en defensa, la protección ambiental, la libertad de información en la red, o el aumento de su influencia en África. Las tensiones bilaterales, hoy apaciguadas en la superficie, podrían volver al primer plano de la actualidad, pero, sin duda, serán pasajeras, en tanto no cambie la radiografía básica de esa interdependencia que impone la economía.

El actual ciclo político en América Latina: ¿nuevas estrategias para consolidar la democracia?

Dirk Kruijt

Profesor en la Universidad de Utrecht



Líneas de falla en la democracia latinoamericana¹

La América Latina de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo pasado se caracterizó por ser dictatorial, con regímenes militares que parecían ser eternos. En los países del Cono Sur y en la mayoría de los países centroamericanos predominaban gobiernos militares de diferente tinte y ninguno de ellos operaba dentro de las reglas de la democracia. México se caracterizó por la permanencia durante décadas del partido unitario, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el sucesor institucional de una revolución en el comienzo del siglo XX. En Cuba los hermanos Fidel y Raúl Castro gobernarían por un medio siglo sin interrupción. En aquel entonces, quien hubiera pensado en un continente de gobiernos democráticos al comienzo del siglo XXI habría sido calificado como un utopista romántico.

La gran mayoría de los países de la región cuenta en la actualidad con gobiernos democráticos y legítimos

Este siniestro panorama es afortunadamente un recuerdo del pasado. La gran mayoría de los países de la región cuenta en la actualidad con gobiernos democráticos y legítimos, que han llegado al poder a través de las elecciones y de los resultados alcanzados en las urnas. Más aún, en la actualidad se ha pasado de los regímenes dictatoriales y de la ultraderecha, a partidos del centro-izquierda o de la izquierda. Resulta interesante analizar los resultados de las elecciones latinoamericanas entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006. En este lapso de un año hubo un cambio de gobierno por medio de elecciones en once países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. Con la excepción de Colombia y México, todos los gobiernos elegidos son de tendencia centro-izquierda o de izquierda socialista.

Hay otro fenómeno, la denominada “democracia de la calle”. Es interesante observar que en los últimos diez años, los cambios de gobierno por métodos no electorales no se realizaron por un golpe de Estado o por un pronunciamiento militar. Por el contrario, las renunciaciones presidenciales se han producido ante movimientos populares espontáneos, movimientos de protesta en los barrios, marchas populares y huelgas de brazos caídos. Estos movimientos han pasado a transformarse en grupos políticos y/o frentes regionales de protesta integrados por las organizaciones populares. Se produjeron cambios presidenciales en Ecuador, donde tres presidentes fueron expulsados entre los años 2000 y 2005. La caída del régimen de Alberto Fujimori en Perú fue acompañada y, finalmente inducida por varios movimientos civiles de protesta en el año 2000 y 2001. Alejandro Toledo, gran organizador de las marchas populares, que fue elegido posteriormente presidente, tuvo luego que enfrentarse con movimientos de protesta semejantes a los organizados en frentes regionales entre los años 2002 y 2003. En Venezuela se constató el fracaso de la intervención militar para relevar al presidente Hugo Chávez ante los movimientos populares que lo llevaron de regreso al palacio presidencial y que le han permitido sobrevivir a cuatro huelgas nacionales y a un golpe de Estado. En Argentina, a raíz de la grave crisis económica que sufrió a finales de 2001, hubo fuertes enfrentamientos por parte de la población. En medio de grandes disturbios, razón por la cual el presidente Fernando de la Rúa tuvo que huir, hubo un período de gran inestabilidad, en el que en 15 días cinco presidentes tomaron el poder y lo dejaron. En el año 2004, el presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide desapareció (o fue desaparecido) en un avión rumbo al exilio africano. En octubre de 2003 y en el verano de 2005 dos presidentes bolivianos renunciaron en medio de disturbios prolongados dominados por la “democracia de la calle”. El Movimiento al Socialismo (MAS), que llevó el presidente Evo Morales al poder en las elecciones de diciembre de 2005, fue precedido —y es en cierto sentido e sucesor legítimo—

de una serie de movimientos sociales que enfrentaron el gobierno de turno sistemáticamente¹.

Un proceso parecido se está presentando en las elecciones formales en el año 2006. Como afirma Rojas Aravena², la alta volubilidad del electorado y las campañas que se realizan están produciendo resultados inesperados: el hecho de que casi hubiera empates electorales en Costa Rica y en México y de que en Haití se produjera un fuerte abstencionismo son ejemplos de esto. También lo es la aparición de líderes populares muy desconocidos en Bolivia, Ecuador y Perú, que transformaron el panorama político de la noche a la mañana e hicieron casi imprevisible el resultado durante el transcurso de la votación. Estos procesos están relacionados con una democracia que se ha ido consolidando, pero que al mismo tiempo está cuestionada. Hay líneas de fallas estructurales que explican la fragilidad y las rupturas electorales, un fenómeno que por lo menos tiene dos vertientes.

La primera se relaciona con la década de los ochenta y el restablecimiento de la democracia, que coincide con el periodo de la crisis económica y de los programas de ajuste estructural. En el lenguaje de las instituciones de las Naciones Unidas como la CEPAL, el PNUD y la OIT, los años ochenta llegaron a ser tipificados como “la década perdida para América Latina”. Efectivamente, fueron los años de la reestructuración económica y social con graves consecuencias para las clases medias, la clase obrera urbana, los pobladores de los barrios populares y la población rural. Aumentó el proceso de la exclusión crónica de vastos segmentos de la población. Como consecuencia se generalizaron en este periodo la pobreza masiva, la economía y la sociedad informales y la exclusión social de considerables contingentes de la población. La pobreza, sobre todo una característica del ámbito rural en la primera parte del siglo XX, comenzó a manifestarse con amargura en la segunda mitad del siglo anterior en las ciudades y sobre todo en las grandes metrópolis de los países latinoamericanos. La exclusión masiva y probablemente transgeneracional en el ámbito urbano empezó a ser sinónimo de conflictos sociales, disturbios del orden social y radicalización política. Para indicar este fenómeno, el PNUD lanzó la noción de “ciudadanía de baja intensidad” en el 2004³. Relacionada con la cultura de pobreza y la orientación política de los excluidos, existe una profunda desconfianza —expresada en la variedad de publicaciones del Latinobarómetro— frente a las instituciones formales de la democracia, tales como el Parlamento, los partidos políticos, el sistema legal, las Cortes e incluso los sindi-

1 John Crabtree, *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*, Fundación PIEB, Bolivia, 2005.

2 Francisco Rojas Aravena, “El nuevo mapa político latinoamericano”, *Nueva Sociedad* n° 205, Caracas, 2006, pp. 114 – 130.

3 PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay*, 2004. Disponible en www.democracia.UNDP.org.

*Hay una conexión
entre la exclusión
social
y el incremento
de la violencia social
y organizada
en América Latina*

catos laborales. En otras palabras, una de las principales consecuencias sociales y políticas de la exclusión social es la erosión de la legitimidad del orden civil, político y público.

En segundo lugar, se ha producido la emergencia de nuevas formas de violencia, esta vez no asociadas de forma inmediata con la existencia de regímenes dictatoriales o el funcionamiento de los Estados de terror, sino con la presencia y la actuación de nuevos actores armados. Hay una conexión entre la exclusión social y el incremento de la violencia social y organizada en América Latina. Es un fenómeno que se produce mayoritariamente en las zonas urbanas, cuando las autoridades del orden y de la ley se retiran o solamente están presentes de forma represiva: entran con unidades especializadas en la lucha urbana, generalmente incorporadas dentro de las filas de las fuerzas policiales. Para definir mejor el contexto de la violencia y el miedo en América Latina quisiera subrayar que muchos de los problemas por analizar se encuentran básicamente, aunque no exclusivamente, en el ambiente urbano. Esto no es sorprendente, dado que tres de cada cuatro ciudadanos latinoamericanos vive en ciudades. Más aún, es en las ciudades donde se presenta, en primer lugar, la mayor concentración de la pobreza nacional y, en segundo lugar, la ciudad es donde la brecha social es más grande entre las elites e integrantes de las clases medias y la precariedad de los pobladores de los barrios populares o de las comunas. Es en las barriadas de las villas miseria, en las favelas, donde la pobreza, la exclusión social, la desigualdad y la marginalización económica, social y espacial encuentran su común denominador común⁴.

Pobreza urbana, superpoblación y erosión del orden social formal

La informalidad urbana es el resultado de la crisis económica y los años del ajuste estructural que experimentaron la mayoría de los países del continente. La presencia de enormes contingentes de pobres, principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas, comenzó gradualmente a ser identificada como uno de los problemas más relevantes. Al comienzo del siglo XXI, América Latina es el continente donde segmentos significativos de la población, que en algunos casos constituyen la mayoría de la población nacional, son a la vez pobres, informales y excluidos. La economía informal está compues-

⁴ Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.) *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books, Londres, 2004.
Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, Londres, 2006.
Dirk Kruijt, "América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores", *Working Paper ICEI* (working paper WP 04/06), Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Madrid, 2006. Disponible en el enlace <http://www.ucm.es/info/icei/pdf/WP%2004-06.pdf>
Dirk Kruijt y Kees Koonings, "Actores armados y ciudades fragmentadas", *Foreign Affairs en Español*, VII, abril - junio (2) 2007, pp. 11 - 21

ta sobre todo por trabajadores por cuenta propia cuya actividad económica es la supervivencia diaria. La informalidad tiene también un rostro étnico: la etnicidad es un factor de estratificación. Entre los mecanismos de supervivencia predominan lazos de etnicidad y de religión, relaciones de familia (reales o simbólicas) y cercanía en términos de lugar de nacimiento o de pertenencia a los barrios populares. La economía y sociedad informal se hallan excluidas del empleo estable, del ingreso regular, de los sindicatos, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales que proveen de tales necesidades básicas, como los servicios de vivienda.

Los datos de la CEPAL, del PNUD y de la OIT muestran la evolución de la pobreza en América Latina desde 1980 hasta la fecha. Entre 1980 y 2002 el porcentaje de pobres en América Latina subió del 41% hasta 44%. En relación a los pobres urbanos, el porcentaje pasó del 30% hasta 38%, y el número de pobres rurales, de 60% hasta 62%. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la pobreza alcanzó en América Latina el porcentaje más alto en 1990, con un 48%; el 41% correspondía a la pobreza urbana y el 65% a la pobreza rural.

Sin embargo, la relativa reducción de la pobreza en los últimos 15 años no se atribuye al mejoramiento de las economías internas, sino a los efectos de la migración externa y por ende, al impacto de las remesas familiares. El flujo de remesas a la región representó en 2004 alrededor de 45 mil millones de dólares, cifra que supera tanto la inversión extranjera directa como la asistencia total de los donantes. El crecimiento de las remesas ha sido muy alto, si de compara con el año 2001, cuando el monto total ascendió a poco menos de 25 mil millones de dólares⁶. En general, la distribución del ingreso de América Latina y del Caribe es la más desigual de todo el planeta. Bolivia y Brasil tienen un índice Gini por encima del 60%; el índice Gini de Argentina, Colombia, Chile, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana es mayor que 52,5%, el marco mundial para tasas extremadamente elevadas en la distribución del ingreso⁷. Esta característica crónica ya ha sido considerada por algunos autores, como Altimir, un fenómeno alarmante.

En el cuadro 1 presentamos datos sobre la consolidación de la economía informal y por ende, del orden social y cultural informal en la región. El desempleo ponderado abierto urbano creció entre 1985 y

5 CEPAL, *Panorama social de América Latina 2005*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006. Disponible en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/23024/P23024.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>

6 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006* (I: Pobreza y distribución del ingreso), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006, pp. 94-98

7 CEPAL, *Ibidem*, p.36. En el último *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD se señala que Bolivia tiene un índice Gini de 60,1, Brasil del 58, Argentina del 52,8, Colombia, del 58,6, Chile, 57,1, Guatemala, 55,1, Honduras, 53,8, México, 49,5, Nicaragua, 43,1, Paraguay, 57,8, República Dominicana, 51,7. Estos valores son sobre 100. PNUD: *Human Development Report 2006*. Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>

8 Oscar Altimir, "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo" en *Desarrollo Económico* XXXVII, n° 145 (Abril - Junio), 1997, pp. 3-30

2003 del 8% al 11%. El porcentaje del empleo urbano cubierto por el sector informal disminuyó entre 1990 y 2003 del 57 % hasta el 53%. Consecuentemente, el empleo generado en el sector informal creció del 43% hasta el 47%⁹. Estas cifras indican un proceso de descomposición de clases y la reestructuración del orden social en toda América Latina.

Cuadro 1: Estructura del empleo urbano en América Latina, 1990-2003 (porcentajes)

AMERICA LATINA	1990	2003
Sector público	14	14
Sector privado	43	40
Autoempleados	22	24
Empleados en microempresas	15	16
Servicio doméstico	6	7

Fuente: Elaboración de datos de OIT, 2004¹⁰.

La economía y la sociedad informal generan asimismo brechas demográficas y desintegración de la estructura familiar. El tributo de la pobreza y de la exclusión está provocando un desbordamiento popular, por usar las palabras proféticas del antropólogo peruano Matos Mar¹¹. En su ensayo, predijo la desinstitucionalización de las estructuras sociales tradicionales y la emergencia de una nueva sociedad urbana a partir de los pobladores de las barriadas y de los migrantes en los barrios de ocupación. Veinte años más tarde, en una edición actualizada que también tiene en cuenta los procesos de las dos décadas intermedias, Matos Mar¹² confirma su tesis y analiza el colapso de las instituciones que tradicionalmente funcionaron como el sostén del orden democrático: el declive de los partidos políticos, la erosión del estatus del poder legislativo y del sistema judicial, el ocaso del prestigio de los magistrados y de las autoridades

9 OIT, *Panorama laboral 2004*, Organización Internacional de Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2004, pp.91-93

10 OIT, *Panorama laboral 2004*. Lima, Organización Internacional de Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004, Pp.97-101.

11 José Matos Mar, *Desborde popular y crisis del estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1984

12 Jose Matos Mar. *Desborde popular y crisis del estado. Veinte años después*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2004.

de la ley y del orden, el colapso de las centrales y confederaciones de los sindicatos de los trabajadores, anteriormente muy poderosas, y el debilitamiento de las demás entidades de la sociedad civil, como las cámaras de industria y comercio y los colegios profesionales de los médicos, los abogados, los ingenieros etc. Las instituciones paralelas, las jerarquías paralelas y los sectores paralelos que emergieron en el cauce de las líneas divisorias de la pobreza, la informalidad y la exclusión social han constituido un orden económico, social y político más o menos duradero y heterogéneo. Las instituciones formales e informales se regulan según su propia lógica, legitimidad, moralidad y sanciones: el orden cívico de la economía y sociedad formales junto a la semi-anarquía de la pobreza, la informalidad y la exclusión social.

A esta estructura se une, en los países andinos y centroamericanos, el problema de la obstaculizada integración étnica¹³. El común denominador de las 650 etnias oficialmente reconocidas por los Estados de la región y que constituyen un total continental de 30 millones de ciudadanos es la discriminación estructural, la marginalización, la exclusión social y la pobreza. La mayoría de los pueblos indígenas está viviendo en áreas rurales o en los bosques tropicales. Las brechas de incumplimiento de los derechos civiles constitucionales y legales, de indigencia, de falta de educación y de desatención por parte del Estado implican, en este caso, un ejemplo de formación de una ciudadanía de tercera clase. Existe la tendencia de la migración desde el campo a las favelas y villas miserias de las ciudades departamentales¹⁴.

De la superpoblación al desborde de la violencia: vacíos de gobierno

La ciudadanía informal tiene un rostro violento. La violencia, no obstante, no está solamente arraigada en la vida diaria de los pobres urbanos, sino que es, o fue también una característica de las prolongadas guerras civiles de los países de Centroamérica y de los países andinos. Los actores armados procedían, por una parte, de las instituciones y bandas de ex-combatientes, como las Fuerzas Armadas, los paramilitares, los frentes guerrilleros. Por otra parte estaban aquéllos que pertenecían a las bandas criminales y bandas juveniles y que lograron montar sistemas paralelos de violencia significativos y una posición nacional en países como Colombia, Guatemala y México y, en un sentido tal vez más restringido, en Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras y el Perú.

13 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2006* (III: Pueblos Indígenas en América Latina), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2006.

14 CEPAL, *Ibidem*, pp.33-35

La violencia no está solamente arraigada en la vida diaria de los pobres urbanos, sino que es o fue también una característica de las prolongadas guerras civiles de los países de Centroamérica y de los países andinos

Se ha consolidado una estructura de distribución de la desigualdad casi hereditaria en toda la región

La proliferación de conflictos de baja intensidad y el surgimiento de los actores armados (urbanos) involucrados en América Latina están relacionados con el fenómeno de los vacíos locales de gobierno. Estos vacíos se forman a raíz de una prolongada ausencia de las autoridades y de los representantes legales de la ley y el orden, en zonas específicas. En estos vacíos emerge una simbiosis osmótica entre el Estado, más precisamente la policía, y el sistema legal, la criminalidad común y los elementos criminalizados de ex-miembros de las Fuerzas Armadas, la policía, las unidades paramilitares y los combatientes guerrilleros. La ley y la justicia local se adaptan entonces al resultado del orden oscilante entre las fuerzas paralelas de grupos locales de poder y las autoridades morales como los representantes electos de asociaciones de vecinos, los pobladores o moradores, los sacerdotes o pastores evangélicos, a veces los empresarios o los propietarios de emisoras locales de radio o TV, que mantienen entre sí, alianzas que fluctúan. Las manifestaciones de esa nueva violencia asumen gradualmente rasgos permanentes. Esta situación anómala indica el fenómeno del Estado ausente (por lo menos parcialmente) en materia de seguridad y la justicia.

Esta ausencia se expresa en la emergencia de la vigilancia privada: la policía privada, guardianes privados nocturnos en los barrios de la clase media e incluso en los distritos populares, serenazgos (servicios municipales de vigilancia) particulares, escuadrones especiales de protección, fuerzas inconfundibles de protección del sistema bancario y financiero, comandos paramilitares, escuadrones de la muerte. Originalmente asociadas con las guerras civiles prolongadas en países como Colombia y Guatemala, estas asociaciones de orden y protección privadas se expandieron en toda América Latina y en algunos Estados en el Caribe como Jamaica.

Estos vacíos de poder favorecen también el surgimiento de nuevos actores armados en las *favelas*, las villas, las barriadas o comunas de miseria donde la autoridad local de facto es el traficante o el *drug lord*, que da órdenes para los ajusticiamientos pero también funciona como proveedor financiero de las ONG y organizaciones sociales en su territorio. No se trata de pequeños bolsones o territorios olvidados dentro de las aglomeraciones urbanas, sino de jurisdicciones de facto, de considerable tamaño y proporción, pues tal vez conforman el 25% del contorno urbano en las metrópolis como Rio de Janeiro, São Paulo, Buenos Aires, Bogotá y Medellín, México DF y Guadalajara, entre otras ciudades importantes. Los traficantes, mayoritariamente jóvenes o jóvenes adultos, son los nuevos dueños urbanos de la violencia. Ellos actúan también en sus barrios como los nuevos representantes de la ley paralela, no por justicia sino por ajustar. A veces cobran también impuestos paralelos y demuestran una cierta benevolencia hacia el desarrollo local paralelo, ofreciendo financiación a las ONG locales en las *favelas* y villas marginales. En

algunos casos, también negocian explícitamente con los líderes religiosos locales, quienes aprendieron convivir en relaciones de coexistencia pragmática. El mismo fenómeno se presenta en el Gran Buenos Aires. Los traficantes en las villas argentinas, las *favelas* brasileñas, los tugurios colombianos y las zonas guatemaltecas han reproducido escenarios de guerra o guerrilla nacional en los territorios urbanos superpoblados.

Algunos miles de niños y adolescentes funcionan como soldados de la droga en las guerras urbanas en Rio de Janeiro. Zaluar¹⁵ tipificó, con mucha razón, la relación entre bandas juveniles y el comercio de drogas en las favelas de Rio de Janeiro como una integración perversa de la economía clandestina y de la violencia urbana. En este contexto, hay que analizar también el nuevo papel de las bandas juveniles criminales o maras en Centroamérica. En El Salvador, Honduras y Guatemala y en menor grado en Nicaragua, las maras son oficialmente consideradas como la amenaza principal de la seguridad nacional. Miles de jóvenes entre 12 y 30 años de edad pertenecen a una de las maras o pandillas juveniles, que tienen una presencia nacional macabra por ser responsables en 2003, del 20 % de los homicidios en Guatemala y del 45 % en El Salvador y Honduras¹⁶. La economía de las maras centroamericanas depende del control territorial y del acceso al tráfico y al comercio local de drogas. La escala de operaciones en términos de la violencia percibida es tan grande que los parlamentos salvadoreño y hondureño aprobaron sendas legislaciones especiales contra las maras que permiten la actuación a los comandos especiales compuestos por miembros de las fuerzas policiales y militares. En 2004 los presidentes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras firmaron un acuerdo para concertar esfuerzos para combatir la violencia criminal juvenil en los tres países.

Viejos retos, ¿nuevas políticas?

El reto principal de la democracia latinoamericana es cómo plasmar una ciudadanía nacional con derechos y deberes compartidos donde la distinción entre ciudadanos de primera y de segunda clase haya desaparecido. Por el contrario, se ha consolidado una estructura de distribución de la desigualdad casi hereditaria en todo el continente. La exclusión social y los fenómenos asociados, como la pobreza, la discriminación y la informalidad, conforman un contexto fértil para que puedan brotar los gérmenes de la violencia y el terror en los seg-

¹⁵ Alba Zaluar, "Violence in Rio de Janeiro: Styles of Leisure, Drug Use, and Trafficking", *International Social Science Journal*, 3, 2001, pp. 369-379.

¹⁶ Meter, Peetz, 'Zentralamerikas Jugendbanden. "Maras" in Honduras, El Salvador und Guatemala', *Brennpunkt Lateinamerika. Politik - Wirtschaft - Gesellschaft* n° 5, 2004, pp. 49-63.

mentos pobres, marginados, separados de las metrópolis y de las grandes conglomeraciones urbanas. Cuando la exclusión social, como en el caso de América Latina, se profundiza o se consolida en ciudades divididas, de manera espacial, social y cultural; cuando la ausencia de los actores legítimos de la ley y del orden se manifiesta de forma crónica, se abre el camino para que los actores armados privados e informales ocupen el lugar de la policía y de la justicia.

Esta situación transforma los barrios pobres y marginados en espacios de desintegración, dominados por criminales, en los que habita el terror y el miedo. Existe una tendencia para la consolidación de este fenómeno, teniendo en cuenta que la juventud de estos barrios, favelas, barriadas o comunas de miseria se acostumbran desde su niñez a la “normalidad” de la violencia. Esta juventud es catequizada con la violencia domestica habitual, con la violencia omnipresente en la calle y con la actuación represiva incesante de la policía que, cuando está presente, lo hace con la pistola o la ametralladora en la mano.

Entonces, las políticas públicas que pretenden combatir la exclusión social y “pacificar” la relación cívico-policial aparentan ser si no una solución, al menos un freno a este proceso de deterioro. Combatir la exclusión social, fortalecer el tejido social local, equilibrar las tareas represivas y preventivas de la policía nacional y local, fortalecer los gobiernos municipales y locales y, sobre todo, ganar y mantener la confianza de las organizaciones populares locales parecen ser los ingredientes del cóctel de buen gobierno en asuntos de seguridad cívica. Uno de los ejes centrales es la confianza mutua entre las fuerzas del orden y la población local, y la participación voluntaria en comités de seguridad local. Lima Metropolitana, ciudad que tiene todas las características y condiciones para sufrir de una inmensa violencia, tiene un sistema bien desarrollado —desde la época de los ataques de Sendero Luminoso contra líderes populares en los barrios marginales— de *community policing*, con una policía que utiliza comisarías móviles en barriadas y mantiene una red densa de comités de seguridad en los barrios. Lima no tiene maras o bandas juveniles que aterrorizan la población, ni pequeños ejércitos locales asociados a la droga, ni criminalidad altamente organizada. El Estado está presente en los tres “conos populares”, por lo menos con servicios básicos y con un buen sistema de policía comunitaria.

El informe del PNUD de 2004 señala, que en la actualidad, la mayoría de la población latinoamericana preferiría un gobierno de tinte autoritario que fuese capaz de encontrar una solución para la pobreza masiva. Eso plantea la pregunta de qué tipo de estabilidad del

orden político implica la existencia generalizada de una ciudadanía de segunda clase. La pobreza dentro de un contexto de violencia parece ser el mecanismo estándar de integración de los marginados urbanos. Segmentos considerables de la población de América Latina sobreviven en la economía y sociedad informales, donde se comparten la pobreza y la violencia diariamente. Muchos de los actores armados de esta nueva violencia son reclutados de las filas de los excluidos. Este fenómeno de la exclusión con violencia, compartida por las masas de los pobres urbanos, contribuye a la destrucción de los fundamentos morales del orden democrático y de los límites de la ciudadanía. La violencia crónica, incluso dentro de los límites de los enclaves territoriales restringidos, contribuye a la erosión de la legitimidad del orden político. Resulta paradójico que varios gobiernos latinoamericanos, como los líderes populares y las autoridades religiosas en su contexto local, hayan aceptado una coexistencia pacífica de facto con los actores no estatales de la violencia, mientras que ellos no constituyan públicamente una amenaza para las autoridades políticas a nivel nacional.

Por último, el reto está en formular políticas públicas que no solamente establezcan el orden macroeconómico, sino que también contribuyan de manera sistemática a la reducción de la pobreza y de la exclusión por un parte y, por otra, que garanticen un mínimo nivel de seguridad pública por parte de unas autoridades presentes, que mantengan el orden y la ley sin dejar vacíos de gobierno.

Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?

Andrés Serbin

Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)



El presente artículo analiza el desarrollo reciente de diversas iniciativas de integración regional, los componentes conceptuales e ideológicos que caracterizan a cada uno de ellos y el contrapunto actual, en el ámbito de América Latina y el Caribe, entre la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). El ALBA está concebida como una vía alternativa de integración sobre la base de la solidaridad, la cooperación y la complementariedad entre naciones y es fuertemente crítica con los presupuestos neoliberales que han guiado, hasta muy recientemente, tanto los procesos de liberalización comercial e integración regional en América Latina y el Caribe, como la globalización en curso. En este contexto, se analizan asimismo los actores más relevantes en el desarrollo de estos procesos, con especial énfasis en la participación de los movimientos sociales y de las redes y organizaciones ciudadanas, y en los mecanismos actualmente existentes en el marco de estas iniciativas de integración para impulsar esta participación. Desde esta perspectiva, la actual dinámica de la integración regional revela, por un lado, un complejo entramado de procesos, actores y mecanismos institucionales que despliegan nuevas propuestas y paradigmas para la integración regional y, por otro, la persistencia de un evidente “déficit democrático” en su implementación.

El hemisferio parecía iniciar, a finales de la década del noventa, un ensayo de integración regional, de filiación predominantemente mercantilista, que abarcaría todas las Américas

ALCA, Mercosur, CSN, UNASUR, ALBA: ¿Sopa de letras o modelos alternativos para la integración regional?

El proceso de globalización ha acelerado, en las décadas recientes, la profundización de los procesos de integración regional, básicamente fundamentados en la ampliación y la liberalización del comercio, la reducción o eliminación de barreras al mismo y el flujo de capitales, orientados a desarrollar economías de escala y una más eficiente inserción en el sistema económico internacional. En este marco, en años recientes, por un lado se han acelerado y desarrollado diversos procesos de integración regional y un andamiaje técnico sofisticado y, por otro, se ha ampliado el debate acerca de si la integración regional ha constituido una reacción, una etapa o un complemento al proceso de globalización¹.

El hemisferio occidental no ha escapado a esta dinámica, ni a la proliferación de paradigmas variados en torno a cómo se encara la integración regional. Junto con el establecimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), entre Estados Unidos, Canadá y México, los países de América Latina y el Caribe han impulsado, acelerado o intentado profundizar, a partir de la década del ochenta, distintos esquemas de integración, fundamentalmente asentados en la proximidad geográfica y predominantemente asociados con el establecimiento o la profundización de acuerdos de libre comercio entre diversos países vecinos. Así, por un lado, han persistido los esfuerzos integracionistas de más larga data, como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), y han emergido nuevas iniciativas, de mayor o menor alcance, como el Mercosur, el Grupo de los Tres (entre Colombia, México y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (ACS) en la década del noventa. Todas ellas están enmarcadas, en mayor o menor medida, en una concepción de “regionalismo abierto”², según la tesis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), orientado a promover las exportaciones y la integración al mercado mundial y, en algunos casos, a impulsar diversas modalidades de concertación y cooperación.

El lanzamiento, por parte del entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, de la iniciativa de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, en la Cumbre de las Américas de Miami, inspirada en el modelo desarrollado previamente por el estableci-

¹ Andrés Serbin, “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Carlos Oliva y Andrés Serbin (comp.), *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, AUNA/CRIES, Sao Paulo, 2002, pp. 19-86

² Como señala la CEPAL por “regionalismo abierto” se entiende un “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”. CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 1994, p. 8

miento del NAFTA y anunciada en años anteriores por el Presidente George Bush, pareció augurar, en este sentido, un nuevo esfuerzo de materializar un proceso de integración a nivel hemisférico, significativamente asociado con los procesos de reforma estructural y de apertura comercial impulsadas en el década del noventa bajo el paraguas conceptual del llamado "consenso de Washington". Mas allá de las diferencias y asimetrías existentes entre los países de la región, bajo el impulso hegemónico de los Estados Unidos y en base a un enfoque manifiestamente neoliberal y a un énfasis en la economía de mercado, bajo el ALCA el hemisferio parecía iniciar, a finales de la década del noventa, un ensayo de integración regional, de filiación predominantemente mercantilista, que abarcaría todas las Américas.

Sin embargo, cambios en el contexto geopolítico de la región y del mundo, han ido generando una progresiva transformación de este panorama inicial a principios del siglo XXI y una creciente fragmentación en el hemisferio. Por un lado, luego del fin de la Guerra Fría y especialmente desde el 11 de septiembre del 2001, los Estados Unidos tendieron a privilegiar sus intereses estratégicos en otras regiones del globo, mientras que, en muchos países latinoamericanos y caribeños, los regímenes democráticos reinstaurados y en proceso de consolidación en la década de los noventa abrían sus puertas para la llegada por vía electoral de diversos gobiernos de orientación progresista y de izquierda en la región. En este contexto, la iniciativa del ALCA comenzó a enfrentar crecientes dificultades en su materialización. Estas dificultades venían motivadas tanto por los obstáculos y las presiones políticas internas en Estados Unidos a favor o en contra de la ampliación y la prolongación de la prerrogativa presidencial de promover acuerdos de libre comercio con los países de América Latina y el Caribe, como por la creciente reticencia de algunos gobiernos de esta región (en particular los más alejados geográficamente y los menos dependientes comercialmente de Estados Unidos), y por el desarrollo de un creciente cuestionamiento por parte de diversos movimientos sociales críticos, frente a los efectos sociales negativos de los acuerdos de libre comercio³.

En este contexto, las fechas de concreción del ALCA comenzaron a dilatarse (condicionadas tanto por los avances de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como por los altibajos políticos en diversos países de la región, incluyendo a los Estados Unidos). Los acuerdos que debían configurar la base de su arquitectura, comenzaron a languidecer y a diluirse (particularmente en América del Sur); las iniciativas de profundizar los esquemas de integración existentes en la región tendieron a reactivarse al margen del ALCA y no tardaron en surgir propuestas alternativas que buscaban

³ Andrés Serbín, "Desafíos y obstáculos políticos al ALCA", en *Nueva Sociedad*, No. 186, julio-agosto 2003, pp. 86-100

La Comunidad Sudamericana de Naciones tenía por objetivo impulsar la concertación y coordinación política y diplomática y desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura

generar espacios de cooperación y de integración regional, sin la participación de los Estados Unidos⁴. Así, en la segunda mitad de la década de los noventa comienza a esbozarse un Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA), promovida por Brasil, sobre la base de la articulación de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la CAN⁵ que, progresivamente, devino, en la primera década de este siglo, en la constitución formal de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en Cuzco en el año 2004⁶, con la inclusión no sólo de los países andinos y del Cono Sur (incluyendo Chile), sino también de Guyana y Surinam (tradicionalmente más vinculados, por razones culturales, lingüísticas y étnicas, con la CARI-COM). Por otra parte, sin embargo, en el Norte del hemisferio, el ALCA seguía presente y, manteniendo como referencia la estructura del NAFTA, daba lugar a un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, al que se sumó la República Dominicana, derivando en el CAFTA-DR (por sus siglas en inglés)⁷; a avances en acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y algunos países andinos (Perú, Colombia, Ecuador y mucho antes Chile)⁸; y a la formulación y progresiva implementación de un plan de integración mesoamericano, reflejado en el llamado Plan Puebla-Panamá lanzado en 2001⁹.

Pese a que tanto para el Mercosur como, especialmente, para la CAN, el paradigma referencial tenía más que ver con la integración europea y la formación de la Unión Europea, el eje inicial de la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) seguía básicamente asociado a la articulación de un acuerdo de libre comercio entre ambos esquemas, objetivo sobre el que se iba avanzando hasta su concreción en el 2004. No obstante, la CSN también se vinculaba con otras dimensiones relevantes —la constitución de una Zona de Paz en América del Sur y el desarrollo de una infraestructura vial y de comunicaciones que facilitara el libre comercio entre los países de ambas regiones— y un objetivo central “impulsar la concertación y coordinación política y diplomática” entre los países participantes y “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a

4 Posiblemente la primera de ellas haya sido la creación de la Asociación de Estados del Caribe (ACS) en la segunda mitad de la década de los noventa que no incluyó a los ESTADOS UNIDOS entre sus miembros.

5 Andrés Serbin, “El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”, en Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.) *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 2003, pp. 15-54.

6 Eduardo Gudynas, “Comunidad Sudamericana de Naciones”, en *Revista del Sur*, n° 168, noviembre-diciembre 2006.

7 El TLC entró en vigor para República Dominicana el 1 de marzo de 2007.

8 El 11 de mayo se llegó a un acuerdo entre el Congreso y el Presidente Bush sobre la incorporación de derechos laborales y ambientales en la negociación de los TLC, que abre las puertas para que se concreten los acuerdos con Perú y Panamá con apoyo de los demócratas. El acuerdo con Colombia, sin embargo continúa encontrando oposición, debido a la violencia en este país. “A New US Trade Policy”, en *Washington Trade Daily*, 11 de mayo 2007.

9 De relanzamiento reciente, en abril del 2007, en Campeche, luego de una fase de languidecimiento, el Plan Puebla-Panamá apunta al desarrollo de una infraestructura vial y a una integración energética entre México y los países del istmo centroamericano. Este relanzamiento posiblemente apunte a contrarrestar la influencia de las iniciativas de Hugo Chávez en la región. Ver “Countering Chávez”, *The Economist*, 12 de abril 2007. Disponible en Internet en el link http://www.economist.com/world/la/displaystory.cfm?story_id=9010917.

partir de una perspectiva sub-regional al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales¹⁰. En este marco, las áreas de acción prioritarias establecidas en la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada, en Brasilia en septiembre del 2005, apuntaban a desarrollar el diálogo político y la integración física; a preservar el medio ambiente; a promover la integración energética y el desarrollo de mecanismos financieros sudamericanos; a atender a las asimetrías existentes; a promover la cohesión, la inclusión y la justicia sociales y a desarrollar las telecomunicaciones¹¹, en todo el ámbito sudamericano.

Pero más allá de esta progresiva tendencia a la contraposición entre dos iniciativas y entre dos paradigmas de integración diferenciados —el ALCA y la CSN—, la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2004 evidenció una creciente polarización entre los alineamientos regionales a favor del ALCA y a favor del Mercosur. El catalizador evidente de este proceso durante la Cumbre fue el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que, en un discurso en la paralela Cumbre de los Pueblos convocada por organizaciones políticas y movimientos sociales con apoyo de algunos gobiernos (incluyendo al gobierno anfitrión), no dudó en declarar que el ALCA estaba muerto, posición que impulsó asimismo en el transcurso de la Cumbre intergubernamental, y con la que se alinearon, con matices diversos, Brasil y Argentina en su cuestionamiento al mismo.

Paradójicamente la Cumbre de Mar del Plata marca un punto de inflexión no sólo en la polarización entre los dos esquemas, sino también la no muy subrepticia irrupción de una nueva propuesta de integración de características innovadoras e inicialmente poco precisas: la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), presentada por el presidente Chávez con anterioridad en el año 2001 en una reunión de países del Caribe y cuyo primer paso se concretó en diciembre de 2004 en el marco de un acuerdo de cooperación bilateral entre Venezuela y Cuba (país tradicionalmente excluido de la dinámica hemisférica y, obviamente, del ALCA, por su régimen político y por su histórica confrontación con los Estados Unidos), y de las primeras evidencias de una creciente radicalización del gobierno venezolano y de una incrementada proyección y presencia regional, entre otros elementos, por el lanzamiento de iniciativas de asistencia y cooperación petroleras sub-regionales como Petrocaribe¹².

10 Declaración de Cuzco, Perú, 7 de diciembre de 2004. Texto oficial en www.comunidadandina.org

11 Ariela Ruiz Caro, (2006) "Impacto del TLC en la desigualdad y en los procesos de integración regional", en Ricardo A Dello Buono. (ed.), *Diálogo Sudamericano: Otra integración es posible*, Consejería de Proyectos, Lima, 2006, pp. 169

12 Andrés Serbin, "Cuando la limosna es grande... El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", en *Nueva Sociedad*, No. 205, septiembre-octubre 2006, pp. 75-91

La Cumbre de Mar del Plata marca el inicio de una nueva relación entre movimientos sociales y gobiernos de izquierda frente a los dilemas de la integración sintetizados en el lema "otra integración es posible"

Asimismo, la Cumbre de Mar del Plata marca el inicio de una nueva relación entre movimientos sociales y gobiernos de izquierda frente a los dilemas de la integración e inicia, en el caso de los primeros, un progresivo desplazamiento desde las posturas anti-ALCA promovidas en años anteriores hacia el desarrollo de propuestas alternativas de integración¹³, sintetizadas en el lema "otra integración es posible".

Por otra parte, el ALBA comienza a materializarse, a partir de la firma del tratado de cooperación entre Cuba y Venezuela, con la firma del "Tratado de Comercio entre los Pueblos" (TCP) por parte de estos dos países y Bolivia, en abril del 2006, que marca el ingreso de este último país al esquema. Posteriormente, el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, en seguimiento del Compromiso Sandino firmado en agosto del 2005 en Cuba, suma este país al ALBA¹⁴ en enero del 2007, poco después de asumir nuevamente la presidencia, y el recientemente electo presidente de Ecuador, Rafael Correa, expresa asimismo su intención de adherirse. En este marco, los días 28 y 29 de abril de 2007 se reunió, en la ciudad venezolana de Barquisimeto, la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana de las Américas, con la participación de Hugo Chávez, Evo Morales, Daniel Ortega y Carlos Lage (vicepresidente de Cuba), y con la asistencia del mandatario René Préval de Haití, de la Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador, María Fernanda Espinosa, y de representantes de Uruguay y de los estados insulares caribeños St.Kitts-Nevis, St. Vincent y las Grenadinas, y Dominica¹⁵. Paralelamente a la V Cumbre intergubernamental se realizó en la localidad cercana de Tintorero el Primer Encuentro de Movimientos Sociales, en manifestación de apoyo al ALBA¹⁶. En este marco, el 28 de abril, como parte de la declaración final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA y del Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), se estableció el Consejo de Presidentes del ALBA, conformado por Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, como una estructura permanente del organismo que incluye una Secretaría y un Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, "el cual permitirá que los movimientos sociales estén representados y se incorporen al mecanismo de integración regional"¹⁷.

Paradójicamente la V Cumbre del ALBA se realizó dos semanas después de la celebración de la Cumbre Energética Sudamericana, en la ciudad de Porlamar, también en Venezuela, donde, además de avan-

¹³ Ver, por ejemplo, entre otros materiales, Ricardo A. Dello Buono (editor), *Diálogo Sudamericano: otras integración es posible*, Consejería en Proyectos, Lima, 2006, o el documento "Otra integración es posible" aprobado por un conjunto de organizaciones y movimientos sociales durante el Foro Social de las Américas realizado en Caracas en enero del 2006

¹⁴ Fernando Bossi, "La hora del ALBA", en *ALTERCOM*, 28 de abril de 2007

¹⁵ "Esperando el ALBA", en *Página 12* (Buenos Aires), viernes 27 de abril de 2007. Los tres países del Caribe anglófono mencionados y Haití son beneficiarios de PetroCaribe

¹⁶ Agencia Bolivariana de Noticias, "Movimientos sociales latinoamericanos respaldan proceso de integración del ALBA", 29 de abril del 2007 (disponible en www.abn.info.ve)

¹⁷ "Presidentes aprobaron estructura organizativa del ALBA", en *Vive*, www.vive.gob.ve, 29 de abril de 2007

zar la agenda de la integración energética, diez mandatarios de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) decidieron rebautizar este esquema, por iniciativa de Chávez, como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), con la constitución de una secretaría permanente en la ciudad de Quito, Ecuador, y la designación de Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador¹⁸, como Secretario Ejecutivo de este organismo¹⁹.

En este contexto, cabe preguntarse sobre la convergencia, competencia y viabilidad de estas diferentes iniciativas y sobre quiénes son los actores protagonistas que promueven cada una de ellas, sobre qué bases, y en función de qué intereses y objetivos. Estas interrogantes no son un dato menor, considerando que estas propuestas se superponen en algunos casos y se contraponen y divergen significativamente en sus presupuestos conceptuales con otros, pero, en esencia, plantean evidentes desafíos, en particular en el caso del ALBA, tanto a las concepciones tradicionales de la integración regional como al rol que en ella puedan desempeñar las redes y organizaciones ciudadanas. Más allá de sus contenidos marcadamente ideológicos, el contrapunto entre las concepciones del ALCA, de UNASUR y del ALBA, abre el debate sobre la posibilidad de nuevos enfoques integracionistas, con mayor énfasis en la integración social y la equidad entre Estados, relevantes no sólo para las Américas sino, eventualmente, para otras regiones del mundo²⁰.

¿Paradigmas en competencia?

En este contexto, la fragmentación continental se hace cada vez más patente, en función del desarrollo (aunque no necesariamente del impulso continuo) de tres aparentes paradigmas de integración en la región que, como bien señala un analista, plantean un rediseño de la región en un nuevo marco geopolítico²¹. Los tres paradigmas apuntan a objetivos diferenciados, tienen alcances diferentes y se basan en presupuestos conceptuales distintos.

Mientras que el ALCA se planteaba originalmente como un gran proyecto de integración hemisférica a través del libre comercio y de la hegemonía de Estados Unidos, articulado a las reformas estructurales impuestas por el “consenso de Washington” y basado en una concepción neoliberal, progresivamente ha ido derivando, por los

18 "Mandatarios acordaron que UNASUR sea el nombre oficial del mecanismo de integración regional", Comunidad Andina, www.comunidadandina.org, 17 de abril de 2007

19 "Rodrigo Borja, primer secretario ejecutivo de UNASUR", *ALAI*, 9 de mayo de 2007

20 Thomas Fritz, *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), Berlín, abril de 2007

21 Claudio Katz, *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y ALBA*, Ediciones Luxembourg, Buenos Aires, 2006

*Mercosur como
acuerdo comercial
adolece de graves
deficiencias
en su desarrollo
institucional,
en la resolución
de sus conflictos
internos,
en el cumplimiento
de los compromisos
de los socios y en
la presencia
de marcadas
asimetrías
entre ellos*

obstáculos políticos previamente señalados, de gran diseño hemisférico a una sucesión de acuerdos bilaterales, marcando una clara fragmentación de la región y de su concepción originaria. Sin embargo, pese a las declaraciones de Chávez en la Cumbre de Mar del Plata y, especialmente, en la Cumbre de los Pueblos (“hemos traído una pala para enterrar el ALCA”, dijo), el acuerdo no está muerto, sino que sigue latente y activo y mantiene su vigor en los acuerdos bilaterales, particularmente entre Estados Unidos y los países andinos y centroamericanos, como lo prueba la reciente firma del CAFTA-DR. El modelo a seguir es el NAFTA, con un rol crucial para las grandes corporaciones y con marcadas asimetrías entre los socios, tanto en relación con el intercambio comercial como con el desarrollo estructural de cada uno de ellos. Más allá de los gobiernos atraídos por la posibilidad de acceder con mayor facilidad al mercado estadounidense, los grupos empresariales exportadores de los países latinoamericanos y las corporaciones transnacionales configuran un conjunto de actores claves para su impulso y desarrollo, pese a la resistencia de sindicatos y movimientos sociales, tanto en América Latina como en los Estados Unidos. Factores políticos domésticos de Estados Unidos, más la reacción de nuevos gobiernos de orientación progresista en algunos países como Ecuador y, especialmente, los movimientos sociales constituyen elementos que puede definir su desactivación, reorientación o ampliación, si se produce un cambio geopolítico importante en la región. En el ínterin, el ALCA deviene para el resto de la región en el espantapájaros de la integración latinoamericana, en tanto responde a una concepción de la integración basada en el libre comercio e inversión, el neoliberalismo y la hegemonía de Estados Unidos, en el marco de una convergencia entre los intereses de algunos sectores políticos estadounidenses y de las grandes corporaciones. En esta perspectiva, no sólo reivindica una visión y una dinámica capitalista, sino que privilegia, en su concepción neoliberal, al mercado como motor del crecimiento económico y minimiza el rol del Estado. Pese a que las Cumbres de las Américas que jalaban su evolución en la región, han contado con mecanismos de participación y consulta con la sociedad civil, en general los acuerdos firmados se han desarrollado fundamentalmente con la activa participación de funcionarios de Gobierno y de empresarios.

Por otra parte, el Mercosur nació originariamente de los acuerdos de seguridad entre Brasil y Argentina y de los cambios en la hipótesis de conflicto de los países del Cono Sur y está inspirado en mayor medida en el modelo europeo. Sin embargo, como acuerdo comercial adolece de graves deficiencias en su desarrollo institucional, en la resolución de sus conflictos internos, en el cumplimiento de los compromisos de los socios y en la presencia de marcadas asimetrías entre ellos. Básicamente impulsado por los gobiernos respectivos, se apoya en el compromiso de sectores empresariales interesados en ampliar su acceso a un mercado sub-regional y, a través de diversos

mecanismos, en una serie de recientes e incipientes iniciativas inter-sociales, incluyendo la creación de un Parlamento regional, una creciente interacción entre gobiernos locales y municipales y entre instituciones universitarias que, sin embargo no tienen efectiva incidencia sobre su desarrollo y dinámica política²². Como señala un analista, no obstante, en su primera fase benefició principalmente a las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Brasil y Argentina y, progresivamente, a los intereses de algunos sectores empresariales de estos dos países²³. Sin embargo, el Mercosur, pese a su aparente contraposición política con el ALCA, no tiene su aspiración hemisférica y es fundamentalmente un acuerdo sub-regional, que comienza potenciarse a nivel sudamericano con la creación de la CSN.

En este sentido, sobre la base de sumar a la Comunidad Andina de Naciones, propone actualmente una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), recientemente rebautizada como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Como ya señalamos, el espacio sudamericano que promueve la CSN, en sus orígenes, apuntaba a impulsar la concertación y coordinación política y diplomática, la profundización de la convergencia entre Mercosur, la CAN y Chile²⁴ a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional (proceso al que se asociarían los gobiernos de Surinam y Guyana), la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario, la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura y la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial²⁵. Por otra parte, el Programa de Acción²⁶ de la CSN, surgido de la Cumbre de Brasilia de septiembre de 2005, plantea, además de los vínculos institucionales entre el Mercosur y la CAN, temas de infraestructura en transporte, energía y comunicaciones, en la línea de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)²⁷, y asoma la iniciativa de creación de una red de Gasoductos del Sur.

22 El Foro Económico y Social resume en su composición tripartita (representantes gubernamentales, empresariales y sindicales) por país su concepción corporativista y en el carácter no vinculante de sus decisiones, la visión institucional sobre la participación ciudadana en el esquema. Veremos esto más en detalle más adelante

23 Claudio Katz, *Op. cit.*, pp.36-37

24 Como señala E. Silva: "En cifras consolidadas al año 2003, en el espacio sudamericano, el Mercosur representa el 66% del producto geográfico bruto, mientras que la CAN representa el 25%, Chile, el 9% y Guyana y Surinam, el 0,2%. En materia de exportaciones el Mercosur representa el 58%, la CAN, el 30%, Chile, el 11% y Guyana y Surinam, el 1%". En Esteban Silva, "¿Qué está ocurriendo en el Sur?", en Ricardo A. Dello Buono (ed.), *Op. Cit.*, p. 43. Ver también Rita Ana Giacalone: "La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Reflexiones sobre sus aspectos comerciales e institucionales", Documento presentado en las II Jornadas Internacionales Mercosur-ALCA: Interrogantes en el relacionamiento continental, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad de La Plata, Argentina, 10 de junio de 2005

25 Noemí Mellado, "Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, n° 14, julio 2006, pp. 78

26 Texto oficial del Programa de Acción en www.comunidadandina.org

27 Más información en www.iirsa.org

El ALBA, concebida básicamente para contener la hegemonía de Estados Unidos y como proyecto contrapuesto al ALCA, tiene su epicentro en Venezuela

Como señala una analista, sin embargo, el desarrollo de la CSN y, en particular, la Cumbre de Brasilia, marca una divergencia en los marcos ideológicos de los mandatarios sudamericanos, entre una línea que “supone que, en función de potenciar la capacidad de negociación externa o el desarrollo socioeconómico, todo es posible, y la visión más asociada con un enfoque mercantilista de la integración, que no percibe otra dimensión que la ampliación del mercado regional”²⁸. En los hechos, se hicieron evidentes, en el plano político, las divergencias entre Brasil y Venezuela, particularmente a raíz de la crítica referencia de Chávez a los procesos de CAN y Mercosur, durante esta Cumbre, como “experiencias neoliberales” de integración.

En la concepción original de Mercosur, no obstante constituir una iniciativa básicamente gubernamental, juegan un rol prominente las empresas brasileñas y argentinas, pese a que existe un ámbito para la participación de sindicatos y sociedad civil, como el Foro Económico y Social de Mercosur y una serie de nuevos mecanismos de integración social como los ya señalados. A su vez, para Brasil, el Mercosur (y por extensión la CSN) se constituye en un instrumento fundamental para lograr una negociación en mejores condiciones con otros bloques económico-comerciales y para asumir un rol de actor global²⁹.

Por otra parte, la incorporación de Venezuela al Mercosur como quinto socio pleno y su posterior salida de la CAN³⁰, junto con la promoción del ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas), no contribuyen a una mayor unidad sino a una nueva fragmentación³¹.

El ALBA, concebida básicamente para contener la hegemonía de Estados Unidos y como proyecto contrapuesto al ALCA, tiene su epicentro en Venezuela, en las iniciativas del presidente Chávez y en los recursos petroleros de este país. En el marco de la integración regional, introduce nuevas variables conceptuales de fuerte contenido ideológico, sobre la base de la idea del intercambio solidario basado en ventajas complementarias, y se apoya en gran parte en la integración y cooperación energética (a través del impulso de mecanismos como el Gasoducto del Sur, Petrocaribe y Petroamérica, como lo

28 Noemí Mellado, *Op. cit.*, pag. 80-81

29 Como señala Segrelles Serrano (2006): “Para Brasil, dado que posee una industria notable y diversificada y la economía con mayor proyección internacional en la región, encontrar un lugar en el mundo supone una negociación donde la fuerza relativa es decisiva. De ahí su apuesta categórica por la integración con Argentina desde 1986, posteriormente con Paraguay y Uruguay en el marco de Mercosur y después con el resto de los países sudamericanos en 2004, pero siempre con el objetivo último de promover su inserción internacional como potencia de tipo medio y de asumir una posición de liderazgo económico y político en América Latina, como lo demuestra su apoyo a que Cuba y México puedan asociarse al Mercosur en el año 2005” (y, deberíamos añadir, como su apoyo a la incorporación de Venezuela como socio pleno) en José Antonio Segrelles Serrano, “Los recientes procesos de integración regional de América del Sur: ALCA, ALBA y CSN”, en Revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, nº 14, julio 2006, p. 115

30 Venezuela también salió del Grupo de los Tres, un acuerdo de libre comercio entre Venezuela, Colombia y México

31 Esta fragmentación se ve reforzada por el proceso de militarización y armamentismo de Venezuela en un contexto donde, desde la formulación del ALCSA y desde la creación de la CSN, se plantea el espacio sudamericano como Zona de Paz

ponen en evidencia las ya citadas Cumbre Energética de Porlamar y la V Cumbre del ALBA de Barquisimeto). También se fundamenta en la integración financiera a través de la creación del Banco del Sur, promovido por Venezuela y Argentina y que cuenta con resistencias por parte de Brasil. A estas iniciativas cabe agregar la integración de los medios de comunicación a través de *Telesur*, una estación continental de televisión estructurada como una empresa multi-estatal entre los gobiernos de Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba.

Este conjunto de iniciativas, sin embargo, no pueden dissociarse de una visión predominantemente geoestratégica, política e ideológica del presidente Chávez, en su afán de contrarrestar la hegemonía estadounidense promoviendo una integración regional en el ámbito sudamericano y caribeño y una serie de alianzas estratégicas regionales y globales que posibiliten la conformación de un mundo multipolar que acote y enfrente esta hegemonía³². En este marco, el instrumento privilegiado de política exterior es la utilización de los recursos petroleros, tanto para el desarrollo de estas alianzas como para la consolidación del ALBA³³. La integración y cooperación energética a través de mecanismos como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, enmarcados en la concepción de Petroamérica como fundamento del ALBA, la propuesta del megaproyecto de construcción del Gasoducto del Sur desde Venezuela a la Argentina, y la utilización de amplios recursos financieros en la creación de un Banco del Sur que sustituya a las instituciones financieras regionales como el BID e internacionales como el FMI y el Banco Mundial son, en la actualidad, los dos mecanismos fundamentales para dar impulso a estos objetivos a nivel regional.

Estos elementos se han desarrollado progresivamente, en la medida, como señala Carlos Oliva³⁴, que “el ALBA se construye en la práctica”, como un modelo novedoso de integración, con un nuevo formato que privilegia la cooperación, la solidaridad y las ventajas complementarias. El ALBA se basa en una serie de criterios claramente diferenciados de los del ALCA y, eventualmente, de los de Mercosur y de UNASUR, en función de una serie de principios distintivos:

- “A diferencia de la integración neoliberal, que da prioridad a la liberalización de comercio e inversiones, el ALBA se centra en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

32 Ver al respecto Carlos A. Romero, *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Ediciones B, Caracas, 2006; Michael Schifter, “Hugo Chávez. Un desafío para la Política Exterior de los Estados Unidos”, en *Informe Especial del Diálogo Interamericano*, Washington D.C., marzo 2007. El texto está disponible en la web http://www.aporrea.org/audio/2007/04/chavez_esp_3_.pdf

33 Josette Altmann Borbón, “Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres”, en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís (coord.), *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, Editorial Juricentro/OBREAL/FLACSO, San José de Costa Rica, 2006, pp. 314-315

34 Carlos Oliva, “El ALBA y la CSN: entre la concertación y la confrontación. Algunos apuntes para el debate”, ponencia presentada en el seminario regional sobre *Paradigmas de la integración en América Latina y el Caribe*, CRIES/Fundación Friederich Ebert, Santo Domingo, 20 de abril de 2007

- Se le otorga una alta importancia a los derechos humanos, los derechos laborales, los derechos de la mujer y la protección del medio ambiente.
- La agricultura también ocupa un lugar importante. La lucha contra el proteccionismo y las subvenciones agrícolas del Norte no cuestiona a la vez el derecho de países en vías de desarrollo a proteger su agricultura campesina (...)
- El ALBA quiere eliminar las causas de bloqueos de la integración: la pobreza, las asimetrías entre los países, el intercambio desigual, la deuda impagable, la imposición de programas de ajuste y de reglas comerciales rígidas, la monopolización de los medios de comunicación y el impedimento de transferir conocimiento y tecnología debido a los tratados de propiedad intelectual.
- El ALBA se contrapone a las llamadas ‘reformas’ que tienen por objetivo la desregulación y la privatización de los servicios públicos (...).
- Contrario a la apología del libre comercio, que promete llevar automáticamente a crecimiento y bienestar, el ALBA considera necesarias intervenciones estatales para reducir las disparidades entre países. La libre competencia entre desiguales solo serviría a los más fuertes.
- La profundización de la integración latinoamericana requeriría de una agenda económica definida por los Estados soberanos —libre de influencias nocivas de organizaciones internacionales—.
- Los principios guías de “cooperación, solidaridad y complementariedad”, que deberían posibilitar un “desarrollo endógeno” de las naciones participantes, sirven como referencia central del ALBA”³⁵.

En esencia, la propuesta del ALBA, en su formulación actual, postula, especialmente sobre la base de los recursos energéticos disponibles y del “Tratado de Comercio de los Pueblos”, promover un comercio justo y complementario que beneficie a la población de sus respectivos países. Asimismo, lo que hace viable esta propuesta en el marco del ALBA, mas allá de los abundantes recursos financieros de Venezuela, es la común matriz socialista de sus países miembros y el antagonismo contra Estados Unidos, en función de un acuerdo que subraya que la integración en América Latina y el Caribe no pasa por la liberalización del comercio sino por su complementariedad productiva³⁶.

³⁵ “¿Qué es el ALBA?”, en www.alternativabolivariana.org, citado por Thomas Fritz, *Op. cit.*, p.8

³⁶ Luis Jaime Cisneros Hamann, “Análisis: América Latina, del ALCA al ALBA”, en *El Comercio*, www.elcomercio.com.pe, 6 de mayo de 2007. Disponible en <http://www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2007-05-06/ImEcMundo0718144.html>

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

UNASUR y ALBA: ¿complementarios o antagonicos?

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

Es evidente que surge una diferenciación conceptual e ideológica muy clara entre los dos proyectos. Para Mercosur y, por extensión, para la CSN/UNASUR, los principios de la liberalización económica y de mercado y el regionalismo abierto no han estado en cuestión, en lo que no se alejan demasiado de las concepciones sobre libre comercio e inversión del ALCA: el objetivo principal sigue asociado con la potenciación de la capacidad regional de insertarse más ventajosamente en la economía internacional. La llegada de gobiernos progresistas y de centro-izquierda en algunos de los países miembros de estos esquemas (y en particular en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay), no ha puesto en cuestión estos principios, pero sí ha enfatizado un rol más activo del Estado frente al mercado y al impacto de la globalización, especialmente en lo referente a la regulación del primero y al desarrollo de políticas sociales, frecuentemente en el marco de una crítica explícita o implícita a las concepciones neoliberales. El planteamiento del ALBA en cambio, de acuerdo con Josette Altmann, apunta a enfatizar tres principios muy claros "1. Oposición a las reformas de libre mercado, 2. No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado-mercado"³⁷, esto último principalmente a favor de las empresas estatales y de las micro-iniciativas empresariales, sobre todo en función de la cooperación entre empresas públicas o la creación, a través de alianzas, de nuevas empresas públicas conjuntas³⁸.

La llegada de gobiernos progresistas ha enfatizado un rol más activo del Estado frente al mercado y al impacto de la globalización

³⁷ Josette Altmann Borbón, *Op. cit.*, p. 313

³⁸ Declaraciones del Viceministro de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe de la República Bolivariana de Venezuela, Rodolfo Sanz, previas a la V Cumbre del ALBA, resaltan el rol del "nuevo concepto utilizado por el ciudadano Presidente Hugo Chávez de 'Empresas Gran Nacionales' (...) "vamos a consolidar asociaciones entre todos los Estados del ALBA para producir, para intercambiar y para estar en condiciones de cubrir todos nuestros objetivos, que son, número uno, cubrir la demanda interna en nuestros países; número dos, competir en el mercado mundial con posibilidades de sostenernos y desarrollarnos aguas abajo y hacia el interior de nuestras naciones", en Rodolfo Sanz, "ALBA: Núcleo duro de la integración latinoamericana", Ministerio de Poder Popular para la Comunicación y la Información, 29 de abril de 2007. Disponible en http://www.mci.gob.ve/noticias/1/13546/albanucleo_duro_de.html

Un ejemplo ilustrativo de este último punto es la ya mencionada alianza continental entre empresas energéticas estatales Petroamérica, articulada sobre la base de Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.

En suma, en el ámbito sudamericano persiste, en general, una visión positiva de un rol equilibrado entre las funciones del Estado y del mercado, con una mayor presencia y capacidad de incidencia del primero, particularmente en relación con las demandas sociales, sin cuestionar la dinámica capitalista global. Sin embargo, en el caso del ALBA, el Estado asume un papel protagonista como rector tanto del mercado como de la sociedad, en función de un desarrollo endógeno fuertemente crítico con la globalización, entendida como neoliberal, y de una reivindicación del socialismo. Ambas concepciones dan lugar a visiones diferenciadas no sólo de la integración regional sino también de la globalización y de la inserción en la escena internacional, tanto en términos de prioridades como de agendas. Sin embargo, como veremos más adelante, adicionalmente parecen coincidir en una visión subordinada de la sociedad frente al Estado, ya sea porque éste se atribuye el derecho a guiar el proceso político y social o porque representa, a través de la existencia de mecanismos democráticos, el interés de los distintos sectores de esta sociedad.

Todos los esquemas de integración han dado lugar a la creación de mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil

Por otra parte, es evidente, en este contexto, que para algunos de los países miembros de Mercosur y de UNASUR, y en particular para Brasil, las posiciones antiestadounidenses promovidas por el ALBA no contribuyen a establecer una relación equilibrada con los Estados Unidos ni propician una inserción más ventajosa en el sistema internacional. En este sentido, la retórica (aunque no necesariamente el sentimiento) antinorteamericana de los miembros del ALBA incomoda a los restantes miembros de UNASUR, algunos de los cuales, pese a sus gobiernos progresistas y en el mismo marco de Mercosur, se encuentran negociando acuerdos bilaterales con Estados Unidos, como es el caso de Uruguay.

En segundo lugar, desde el punto de vista geopolítico, es evidente que ponen en conflicto visiones hegemónicas e intereses nacionales diferenciados, entre las aspiraciones de liderazgo internacionales y regionales de Brasil y las de Venezuela. El liderazgo regional de Brasil y su rol como actor global, pasa por el desarrollo de una buena relación con los Estados Unidos³⁹ y a la vez, por una mayor influencia regional. Su potencial liderazgo regional valida y consolida su posición internacional. Con frecuencia, las declaraciones de Chávez descolocan a los funcionarios brasileños y al propio *Lula da Silva* en esta

³⁹ Baste mencionar las dos visitas de George W. Bush a Brasil en los tres últimos años y la reciente visita de *Lula* a Washington a finales de marzo de este año para ilustrar el grado de interlocución entre Brasilia y Washington en el ámbito hemisférico, en comparación con las relaciones de otros países de Sudamérica

estrategia, quizás porque el sistema internacional y una relación armónica y de igual a igual con Estados Unidos, implica una oportunidad para promover los intereses nacionales de Brasil, en contraposición con la percepción de Chávez acerca de los Estados Unidos, la globalización y el sistema internacional en su actual arquitectura como amenazas a sus intereses estratégicos y a su política regional y global⁴⁰.

Las divergencias, implícitas o explícitas, a partir de estas concepciones distintas se refuerzan a partir de situaciones y episodios específicos en la dinámica regional. La alianza entre Hugo Chávez y Evo Morales y el impulso consecuente de la nacionalización de los recursos energéticos en Bolivia ha afectado los intereses brasileños, tanto por lo que implica para la brasileña Petrobrás, con significativas inversiones en la explotación del gas boliviano como para los industriales paulistas que perciben una amenaza para el abastecimiento energético regular de la industria brasileña. Adicionalmente, la asistencia militar venezolana a Bolivia no deja de levantar suspicacias entre los militares brasileños⁴¹. La preocupación evidente de Brasil, en este caso, es la excesiva dependencia de Bolivia de Venezuela y de la influencia de Chávez.

La crítica de Fidel Castro, retomada por Chávez, a la ampliación del uso de biocombustibles por su impacto sobre el abastecimiento de alimentos en el mundo, choca manifiestamente con el desarrollo de la industria del etanol a partir de la caña de azúcar en Brasil⁴² (un proceso de más de treinta años de desarrollo y de significativas inversiones) y con los acuerdos avanzados recientemente entre los presidentes *Lula* da Silva y George W. Bush⁴³. Pero estas diferencias no sólo afectan a Chávez y a sus aliados en el marco del ALBA, sino que también ponen en cuestión iniciativas como las de la conformación del Banco del Sur como un banco de desarrollo para financiar obras de infraestructura de la región (como el mismo Gasoducto del Sur), promovida por Argentina y Venezuela⁴⁴. En la Cumbre Energética Sudamericana de Porlamar, tanto el tema del etanol como

40 Como señala un análisis reciente: "La relación con el régimen venezolano es (más) complicada porque incorpora elementos contradictorios del interés nacional brasileño. La presencia de Venezuela en Mercosur ofrece grandes atractivos comerciales. Al mismo tiempo, introduce un factor de discordia al grupo en la medida que el presidente Chávez pretende convertirlo en una plataforma para promover su política internacional. El carácter autoritario y estatizante de la Revolución Bolivariana resulta inaceptable para amplios sectores de la coalición gubernamental, el sector empresarial y la sociedad civil de Brasil", en Rodrigo Botero Montoya, "La agenda latinoamericana de Brasil", *El Colombiano*, 1 de marzo del 2007. Este artículo está disponible en www.aaf-delfos.com/archivos/La%20Agenda%20Latinoamericana%20del%20Brasil.doc

41 El apoyo militar de Venezuela a Bolivia también despierta suspicacias entre los militares chilenos y peruanos, en el marco de la reclamación de Bolivia de una salida al mar.

42 Esta oposición de Castro y Chávez al desarrollo de biocombustibles choca también con el desarrollo de biodiésel a partir de la soja de Argentina

43 Brasil y Estados Unidos son los dos mayores productores mundiales de biocombustibles: cubren entre los dos países tres cuartas partes de la producción mundial. Durante la visita de *Lula* da Silva a Washington, estos países acordaron impulsar el biocombustible como una alternativa y complemento a los carburantes de origen fósil. Brasil intenta producir etanol para sustituir el 10 % de la gasolina consumida en todo el mundo en 18 años. Ver Mario Osava, "Energía: Brasil quiere dominar mercado del etanol", *Inter Press Service News Agency*, 8 de marzo del 2007. Disponible en <http://ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=40485>

la creación del Banco del Sur provocaron claros posicionamientos diferenciados entre Brasil y Venezuela, pese a que el primero ha declarado posteriormente su intención de integrarse al Banco⁴⁵.

El cuestionamiento a las instituciones financieras internacionales y regionales por parte de Chávez se articula con una visión que cuestiona toda injerencia externa en las decisiones soberanas de un país, particularmente si están asociadas de alguna forma a los Estados Unidos. Este cuestionamiento se extiende a otros organismos intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se han dado reiteradas confrontaciones tanto en la interpretación y aplicación de la Carta Democrática y en torno a la propuesta venezolana de aprobar, en forma similar, una Carta Social, como en el reciente rechazo de una condena de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA sobre la decisión de Chávez de no renovar la concesión de la cadena de televisión privada RCTV. En este contexto, han abundado las invectivas contra la OEA (eventualmente personalizadas y dirigidas a su secretario general, el chileno José Miguel Insulza) y las amenazas por parte de Venezuela de retirarse de este organismo.

El cuestionamiento de la OEA tampoco deja de generar tensiones entre los países miembros de UNASUR identificados con sus cláusulas democráticas y los riesgos de que el ALBA se potencie no sólo como un instrumento de proyección e influencia ideológica y política regional sino también como una herramienta para fines políticos internos. En este sentido, se cita que el ALBA respaldó en la Cumbre de Barquisimeto la posición de Chávez frente al cierre de RCTV y que sus miembros firmaron una declaración conjunta en protesta por la liberación bajo fianza en Estados Unidos del anti-castrista Luis Posada Carriles, cuya extradición pide Venezuela por un atentado contra un avión cubano en 1976⁴⁶.

Es evidente, a partir de este somero relato de algunos de los puntos de tensión y de diferenciación entre las dinámicas y los actores de UNASUR y del ALBA que, pese a que este último pueda ser visto como “el núcleo duro de la integración latinoamericana”, y de que “ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada”⁴⁷

44 Brasil ha mostrado sus reticencias ante el Banco del Sur, en tanto sus funciones ya son cubiertas por el BID, la CAF y FONPLATA o por el propio Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, entre otros. Adicionalmente, durante una reunión de los Ministros de Economía y Hacienda de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela en Quito, en mayo del 2007, se discutió, junto con los detalles del Banco del Sur, la creación de un Fondo del Sur con parte de las reservas monetarias internacionales de estos países, para constituir un escudo con el que enfrentar eventuales crisis financieras. Carlos Andrade García, “Sudamérica traza camino para Banco y Fondo del Sur”, *Reuters*, 3 de mayo del 2007, disponible en http://espanol.news.yahoo.com/s/reuters/070503/negocios/negocios_economia_bancosur_sol_1. Una idea similar para el ALBA, el “fondo ALBA”, fue propuesta por Chávez durante la V Cumbre en Barquisimeto, conformado con el 50% de la factura petrolera no cobrada a sus socios. “Amplia Chávez la ayuda a sus aliados”, en *La Nación*, lunes 30 de abril del 2007, p. 2. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=904649.

45 Jaime Rosemberg, “El Banco del Sur y el etanol, las disidencias que mostró la cumbre”, en *La Nación*, 18 de abril de 2007, p- 6. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=901180

46 Luis Jaime Cisneros Hamann, *Op. cit.*

según algunos funcionarios venezolanos, existen marcadas diferencias conceptuales, ideológicas, de liderazgo y de vinculación externa entre ambos esquemas, cuya compatibilidad política esta aún por verse. Sin embargo, es evidente que la emergencia del ALBA, con su énfasis social, y de las políticas regionales de Chávez, como lo señalábamos en otro lugar, no dejan de introducir en la agenda de la integración regional la dimensión social y política frecuentemente obviada en el pasado. En este sentido, si uno analiza los documentos más recientes de las diferentes iniciativas de integración regional y sub-regional, incluyendo UNASUR, la agenda social aparece cada vez más presente y destacada y los objetivos limitados al crecimiento económico se ven cada vez más contrastados con los de equidad, inclusión y justicia social, y el acceso universal de la ciudadanía a los beneficios potenciales de la integración y del desarrollo⁴⁸.

Sin embargo, la creciente relevancia de la agenda social en los procesos de integración regional, evidenciada, por ejemplo, en el planteamiento avanzado en Porlamar durante la Cumbre Energética sobre la “universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano”⁴⁹, no implica necesariamente que la ciudadanía ejerza efectivamente sus derechos para incidir sobre las decisiones en el proceso de integración. En este sentido, es importante también analizar hasta qué punto ambos esquemas —UNASUR y ALBA— proporcionan canales efectivos de participación y empoderamiento ciudadanos en el proceso regional.

La ciudadanía: son muchos los llamados y pocos los elegidos

Como hemos planteado en las páginas anteriores, en alguna medida, todos los esquemas de integración, desde los más radicalmente mercantilistas y neoliberales hasta los más estatistas y anti-imperialistas, impulsados en América Latina y el Caribe, han dado lugar a la creación de mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil. Sin embargo, estos mecanismos han resultado efectivos, en términos de incidencia sobre las agendas y las decisiones, fundamentalmente cuando han estado asociados con movilizaciones y protestas sociales paralelas (preferiblemente con una alta exposición mediática). Con frecuencia, la presión ejercida por estas movilizaciones posibilitó que las redes y organizaciones ciudadanas pudieran

Los mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil han resultado efectivos cuando han estado asociados con movilizaciones y protestas sociales paralelas

47 Declaraciones citadas del Viceministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Sanz, www.mci.gob.ve

48 “En efecto, el análisis de los cambios en la agenda de la integración regional —que pasó del énfasis en los acuerdos de libre comercio a la creciente preocupación por los temas sociales y políticos, el desarrollo equitativo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social— revela que, pese a sus costos, la diplomacia petrolera de Chávez puede ganar otros réditos”, en Andrés Serbin, “Cuando la limosna es grande...”, *Op. cit.*

49 Ernesto Acuña Montero, (2007) “Al ALBA con energía”, *Prensa Latina*, 2007. Disponible en <http://www.prensa-latina.com/article.asp?ID=%7B889D92F30-70E0-4A35-8998-F372E5A4DE9C%7D&language=ES>

avanzar en propuestas efectivas en el marco de los foros y mecanismos de diálogo con los representantes gubernamentales, particularmente en las Cumbres de las Américas y en las Asambleas y reuniones especiales de la OEA, con eventual, aunque generalmente limitada, incidencia sobre la negociación de acuerdos de libre comercio o esquemas de cooperación y coordinación política a nivel regional y subregional. Se han analizado algunas de estas experiencias en otros trabajos⁵⁰, sin embargo es importante señalar que las movilizaciones y la resistencia social, particularmente a la implementación del ALCA, con apoyo de sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, se han convertido, en los últimos años, en un referente político importante, eventualmente convocado por los gobiernos de orientación progresista para legitimar posiciones en las cumbres presidenciales.

No obstante, no siempre las movilizaciones conllevan como logro la articulación de mecanismos institucionalizados más efectivos y democráticos de participación en las decisiones sobre integración o suponen un diálogo consistente con los gobiernos, particularmente a nivel regional, y tienden a diluirse una vez superada la convocatoria, la eventual crisis o su clímax político.

En segundo lugar, muchas de las organizaciones ciudadanas y redes sociales no se caracterizan por una capacitación técnica y una preparación adecuada para lidiar con los temas de integración y los asuntos internacionales y, en esto, el nacionalismo pesa significativamente para, con frecuencia, dar lugar al despliegue de posiciones radicales. Esta situación se complementa con la ausencia de información sobre los procesos de decisión y los mecanismos de los esquemas de integración.

Y en tercer lugar, el panorama de los movimientos y organizaciones sociales presenta una gran heterogeneidad, propia de la ciudadanía en construcción en la región, cuando convergen sindicatos, movimientos campesinos e indígenas, ecologistas, movimientos de mujeres y étnicos y organizaciones y redes no gubernamentales con diferentes intereses sectoriales y temáticos. En este contexto, la capacidad de incidencia de la sociedad civil en general, más allá de la existencia de mecanismos de consulta, participación o control democrático relativamente desarrollados, hasta muy recientemente, ha sido limitada a nivel regional, con la probable excepción del impulso y la influencia alcanzados por el movimiento contra el ALCA.

50 Ver Andrés Serbin, Andrés, "Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil regional en América Latina y el Caribe", en R.A. Dello Buono (ed.), *Op. citada*, pp. 81-114; Andrés Serbin, "Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe", en José María Gómez (comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, CLASCO, Buenos Aires, 2004; y Andrés Serbin, "Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional", en Andrés Serbin (comp.), *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2003

Este limitado desarrollo encuentra, por otra parte, significativas ausencias de espacios institucionalizados de participación en los diferentes esquemas de integración regional analizados y, con frecuencia, se expresa en la manipulación (con frecuencia a través de mecanismos clientelistas) de las organizaciones y movimientos sociales por los gobiernos. Esta manipulación llega al punto de que a veces es difícil distinguir entre las declaraciones y documentos finales de las Cumbres y las reuniones técnicas de las organizaciones regionales qué elementos han sido efectivamente incorporados por acción de la sociedad civil y cuáles han sido apropiados y diseñados por los gobiernos, situación particularmente evidente en los ámbitos de fuerte presencia estatal y, más precisamente, presidencialista.

Sin embargo, un punto evidente de diferenciación entre el ALBA y los diversos componentes de la arquitectura de UNASUR es el grado de desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en las decisiones la integración regional.

En relación a UNASUR, el único mecanismo incorporado de participación e incidencia de la sociedad civil se ha estructurado en la Comunidad Sudamericana de Naciones en torno a la realización de la Cumbre Social. Tanto en la II Cumbre de la CSN en Brasilia como, especialmente, en la III Cumbre en Cochabamba, en diciembre del 2006, se han desarrollado cumbres sociales paralelas previas a la cumbre intergubernamental, que han establecido mecanismos de diálogo con los gobiernos y, en particular, con algunos presidentes y ministros de relaciones exteriores, a través de espacios de diálogo e intercambio, para transmitir los resultados y recomendaciones de foros, talleres y grupos de trabajo de la sociedad civil⁵¹ a la cumbre intergubernamental. Adicionalmente a las mesas de diálogo e intercambio con representantes gubernamentales, en Cochabamba se desarrolló una reunión específica entre los vicescancilleres y representantes de los gobiernos y doce representantes de la sociedad civil⁵¹, donde se presentaron las posiciones de los movimientos sociales para una integración justa y democrática⁵².

Una muestra significativa de la incidencia efectiva de este proceso es que la iniciativa para rebautizar la CSN como UNASUR surgió de la Cumbre Social de Cochabamba y fue retomada por el presidente Chávez en la Cumbre Energética de Porlamar para lograr su aprobación. Sin embargo, mas allá del nombre, la Cumbre Social de Cochabamba evidenció una sólida preparación y una capacidad para

51 Ver "Manifiesto de Cochabamba. Declaración final de la Cumbre Social promovida por la Alianza Social Continental y el Movimiento Boliviano para la Soberanía y la Integración Solidaria", www.integracion-sur.com, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, y www.comunidadsudamericana.com/cochabamba

52 CSI-ORIT (2007) "Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil", en <http://www.cioslorit.net/espanol/noticia1.asp?id=479>

la formulación de propuestas que se reflejó en el desarrollo del diálogo entre la sociedad civil y algunos de los mandatarios y ministros de relaciones exteriores⁵³ presentes en la cumbre gubernamental y en la transmisión de los resultados y conclusiones del trabajo de las organizaciones sociales. Algunos analistas⁵⁴ no dudan en señalar que la organización, el programa, los resultados y las actividades de la cumbre social fueron más efectivas y constructivas que las de la cumbre intergubernamental. En todo caso, a partir de la Cumbre de Brasilia, las cumbres sociales se han incorporado a la estructura de la CSN y, ahora, posiblemente a la de UNASUR, como un mecanismo de interlocución y diálogo institucionalizado de la sociedad civil con los gobiernos.

Sin embargo, en el marco de UNASUR, probablemente los mecanismos más avanzados de consulta, aunque no de participación y empoderamiento de la sociedad civil⁵⁵, se han desarrollado recientemente en el Mercosur, en el contexto de la vigencia predominante de regímenes democráticos en la región, tanto en lo que se refiere a la presencia y eventual incidencia de las redes y organizaciones sociales y ciudadanas como al desarrollo de mecanismos parlamentarios de carácter regional. En este sentido, además de los mecanismos previamente establecidos, como el ya señalado Foro Económico y Social, existen la Comisión Sociolaboral del Mercosur, el subgrupo de Trabajo nº 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y la Reunión Especializada de Cooperativas de Mercosur (RECM) en el marco del Grupo Mercado Común; y el Grupo de Alto Nivel Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE) y la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur y estados asociados (RADDHH) en el Consejo del Mercado Común⁵⁶. Junto a estos mecanismos, la introducción de una agenda social en el Mercosur por parte de los gobiernos progresistas de sus Estados miembros creó las condiciones, en el marco del Programa de Trabajo 2004-2006 promovido por Brasil, para que el Consejo del Mercado Común decidiera “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración”⁵⁷. En este marco, en la XXX Cumbre de Jefes de Estado de Mercosur de julio de 2006 celebrada en Córdoba, se desarrolla el espacio SOMOS Mercosur, como resultado de una serie de reuniones previas de un conjunto de actores sociales involucrados en estos

53 CSI-ORIT (2007) “Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil”, en <http://www.cioslorit.net/espanol/noticia1.asp?id=479>

54 Eduardo Gudynas, “Buscando otra integración sudamericana”, en *Peripecias*, nº 27, 13 de diciembre 2006, disponible en <http://peripecias.com/integracion/153GudynasCochabambaCsn.html>

55 Como señalan Alemany y Leandro: “Una visión más integral de la participación es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones, es decir, de influencia en las definiciones de políticas regionales”, en Cecilia Alemany y Beatriz Leandro, “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur”, en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, nº. 16, vol. XI, verano 2007, pp. 135-160. Disponible en el enlace http://www.fesur.org.uy/publicaciones/ayp_participacion-ciudadanamercosur_alemany06.pdf

56 *Ibidem*, pp. 139-144

57 *Ibidem*, p. 145

grupos y comisiones y en otras organizaciones. SOMOS Mercosur es una iniciativa pública, lanzada durante la presidencia de turno de Uruguay del bloque en 2005, con el apoyo de FESUR, que tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisorios⁵⁸.

No obstante, esta participación esta coordinada según puntos focales por las Cancillerías de cada país⁵⁹ miembro de Mercosur y, en este sentido, "sigue siendo un espacio organizado desde los gobiernos de los cinco países para la participación de la sociedad civil"⁶⁰. Sin embargo, esta iniciativa dio lugar a la realización de la Primera Cumbre Social de Mercosur en Brasilia los días 13 y 14 de diciembre del 2006, por iniciativa de Brasil, entonces a cargo de la presidencia de turno de Mercosur, con el propósito de ampliar la participación social y promover el Mercosur político, productivo y cultural⁶¹, en el marco de la XXXI Cumbre de Jefes de Estado. Por medio de una metodología participativa similar a la de la Cumbre Social de la CSN, diversos actores a través de diferentes grupos de trabajo desarrollaron una serie de recomendaciones en un informe presentado a la Cumbre Intergubernamental.

Junto con SOMOS Mercosur y el establecimiento formal de la Cumbre Social como un componente fundamental de la interlocución entre sociedad civil y gobiernos en los temas de la agenda regional, Mercosur incluye el Foro de Municipios de Mercosur y el recientemente establecido Parlamento de Mercosur⁶². El Parlamento inició sus actividades en Montevideo en mayo de este año, con 81 legisladores designados por los respectivos gobiernos. Este órgano, en su primera sesión, declaró "de interés regional" la realización de las Cumbres Sociales y de los encuentros de Mercosur Productivo y Social⁶³, expresando la creciente preocupación de los actores políticos por una articulación coherente con los actores sociales.

Esta estructura compleja de participación de la sociedad civil en Mercosur no tiene equivalentes en otros esquemas regionales⁶⁴. Es evidente la tendencia a que las Cumbres Sociales constituyan el

58 www.somosmercosur.org

59 En el caso de Argentina es de destacar la existencia de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

60 Alemany y Leandro (2007): op. Cit. P. 147.

61 www.somosmercosur.org

62 Para mas detalles de su creación y evolución previa ver Vázquez, Mariana (2005) "De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur", en *Agenda Internacional, Visión desde el Sur*, Buenos Aires

63 www.somosmercosur.org. Ver también "Debuta el Parlamento del Mercosur", en *La Nación*, 6 de mayo de 2007, p. 18. Disponible en el enlace http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=906226&origen=relacionadas

64 En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), existen el Consejo Consultivo Laboral, la Universidad Andina Simón Bolívar, el Convenio Andrés Bello de integración en educación, cultura, ciencia y tecnología, y el Parlamento Andino. Ver al respecto Esteban Silva, "¿Qué está ocurriendo en el Sur?", en R.A. Dello Buono (ed.), *Op. cit.*, pp. 33-45

El movimiento social debe mantener su autonomía frente a cualquier gobierno, aún frente a aquéllos que son fruto de su propia lucha social

espacio privilegiado de interlocución con los gobiernos y la estructura del organismo regional, tanto en el Mercosur como en UNASUR, en conjunción con los Parlamentos regionales, como en el caso del Sistema de Integración Centroamericano. Está por ver, sin embargo, el grado de efectiva incidencia, control democrático y participación en las decisiones de la agenda regional y en la formulación de las políticas públicas consecuentes que estos mecanismos puedan tener, incluyendo los Parlamentos regionales. Es más, las decisiones de los Parlamentos regionales, en general, no son vinculantes, a menos que se desarrolle una estructura jurídica supranacional como en la CAN, que, de hecho, se ha mostrado poco efectiva.

Sin embargo, las críticas sobre esta estructura de participación social de Mercosur y sobre la CSN en general desde perspectivas más radicales también abundan. Algunos cuestionan que respondan a intereses nacionales específicos, señalando, por ejemplo que si bien el ALCA ha sido frenado, esto no obedece solamente a la acción de los movimientos sociales sino a que “a fin de cuentas también es resultado del hecho de que Argentina y Brasil no han podido obtener concesiones suficientes para su agroindustria exportadora”⁶⁵. Posiciones más extremas plantean que es necesario rechazar el origen neoliberal de la CSN, en especial, enfrentar la convergencia CAN/Mercosur, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por favorecer la división social y privilegiar los intereses del capital transnacional⁶⁶, y cuestionan tanto los mecanismos de participación de la sociedad civil de Mercosur y de la CAN, como la misma Cumbre Social de Cochabamba⁶⁷. En esta perspectiva, tanto el Mercosur como la CAN son percibidos como programas de “las clases dominantes”, sin legitimidad social, aunque algunos activistas promuevan un “Mercosur de contenido social”⁶⁸. Otros activistas de los movimientos sociales señalan, en el mismo sentido, que “el movimiento social debe mantener su autonomía frente a cualquier gobierno, aún frente a aquéllos que son fruto de su propia lucha social”⁶⁹.

Sin embargo, frente a estas experiencias, en términos de participación de la sociedad civil, el ALBA sólo ofrece, hasta ahora, la realización del Primer Encuentro de Movimientos Sociales por el ALBA en Venezuela y la potencial incorporación de un Consejo de Movimientos Sociales a su estructura formal, como señalábamos más arriba. No hay ninguna mención a un rol para los organismos parlamentarios ni a nivel nacional ni en el marco de una estructura

65 Thomas Fritz, Op. Cit., pág. . 7

66 Judith Valencia, “Un camino hacia el ALCA: Comunidad Suramericana no puede ser mas de lo mismo”, ALAI, 20 de noviembre de 2006, disponible en http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=6532

67 *Ibidem*. La profesora Valencia es una de las figuras promotoras del ALBA en Venezuela.

68 Claudio Katz, Op. Cit., pág. 64. Este texto asimismo señala que la recomposición del Mercosur amenaza la perspectiva del ALBA (p. 98).

69 Cita del activista mexicano Alberto Arroyo en Thomas Fritz, Op. cit., pág. 7

regional. Más bien, a pesar de la apertura a las propuestas desde los movimientos sociales, las decisiones más relevantes siguen en manos de los gobiernos y, especialmente, de los mandatarios respectivos. Como señala un reciente informe “el tratado ALBA-TCP surgió sin participación de la sociedad civil, (...) proyectos energéticos como el Gasoducto del Sur son llevados adelante sin participación pública. Si se recogen propuestas de los movimientos sociales, como es el caso de la creación de una red regional de empresas recuperadas, es porque no conllevan potencial conflictivo. ALBA, por lo tanto, aún atiende demasiado poco a la pluralidad de la sociedad civil”⁷⁰. En particular, en relación con el Gasoducto del Sur, numerosas organizaciones ecologistas han denunciado los daños al área amazónica y han exigido la suspensión de este proyecto a los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela. De hecho, y más allá de la Cumbre Social reciente, el ALBA ha asumido algunas propuestas importantes de movimientos como la Alianza Social Continental, pero ha tenido poca contemplación con los planteamientos críticos de algunos movimientos sociales o la participación de sus ciudadanos en los acuerdos interestatales firmados. Como apunta el mismo informe, “especialmente en los proyectos energéticos —centrales para el ALBA— hay una serie de voces críticas que no se deberían omitir”⁷¹.

En esencia, en este marco, con frecuencia las propuestas sociales asociadas al ALBA son impulsadas o hechas públicas por el presidente Hugo Chávez en diferentes ámbitos y foros, sean éstos gubernamentales, intergubernamentales o sociales, en ocasiones con mayor o menor utilización de los planteamientos de algunos movimientos sociales de la región.

En suma, en tanto proyecto en construcción, si bien el ALBA aparece como un esquema receptivo a algunos de los planteamientos de los movimientos sociales regionales, sobre todo en lo relacionado con la posibilidad de avanzar hacia “otra integración” o una integración alternativa, sobre principios y bases diferentes a la lógica mercantilista y neoliberal de esquemas previos. Sin embargo en la práctica no deja de ser, por lo menos hasta la fecha, básicamente una iniciativa interestatal y, más concretamente, interpresidencial, donde persisten las mismas limitaciones y un similar “déficit democrático” señalado para otros procesos de integración. Paradójicamente, y pese a las limitaciones de su estructura institucional, los esquemas que soporatan a la CSN y, recientemente, a UNASUR parecen presentar mecanismos de participación social más claramente institucionalizados, si bien esto no implica que se genere una efectiva superación del “déficit democrático” en la toma de decisiones, en el control democrático de los procesos de integración o en el empoderamiento de la sociedad civil. Sin embargo, con todos sus defectos y limitaciones, hasta

70 *Ibidem*, p. 24.

71 *Ibidem*, p. 13.

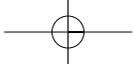
el momento, estos mecanismos institucionalizados, tanto en lo referente a la sociedad civil como a los organismos parlamentarios que existen o que emergen, responden más consistentemente a una concepción democrática⁷².

Conclusiones

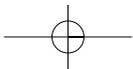
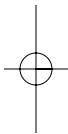
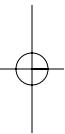
Mas allá del ALCA, que, como se ha señalado, persiste bajo otras formas a pesar de que se haya declarado su defunción, en América del Sur compiten en este momento varias propuestas de integración con ingredientes distintos.

Por un lado, en el marco de una estructura conceptual y operativa más compleja y concreta, pero no por ello más eficiente, prosperan, a trompicones, la CSN/UNASUR sobre la base de la convergencia Mercosur/CAN. Por otro, bajo la forma de un incipiente pero innovador y ambicioso esbozo, se despliega el ALBA, aupado por concepciones ideológicas más definidas y una abierta posición antiestadounidense. Paradójicamente, algunos miembros del ALBA son, asimismo miembros de CSN/UNASUR y de Mercosur y la CAN, ya sea como miembros plenos o asociados. La aspiración de estos últimos a que el ALBA se constituya en el “núcleo duro” de UNASUR no parece prosperar más allá de las fronteras ideológicas establecidas, pero las experiencias innovadoras que introduce afectan la agenda sudamericana, especialmente en el plano social, energético y financiero. No obstante, y mientras no se produzcan nuevos cambios políticos en la región, los restantes miembros de UNASUR no se apresuran a sumarse al ALBA. De hecho, la pugna por el destino de UNASUR pasa por los modelos contrastantes de Mercosur y del ALBA; destino en el cual los ciudadanos de la región deberían tener, como potenciales beneficiarios de los procesos de integración, alguna capacidad efectiva de incidencia. Sin embargo, con significativas diferencias, todos los esquemas predominantes dejan un espacio restringido para la participación e influencia de actores sociales y políticos que no sean los propios Estados. Las diferencias significativas mencionadas parecen apuntar, sin embargo, a la mayor o menor institucionalidad democrática lograda, a nivel regional, por los espacios de participación, consulta o diálogo con la sociedad civil, y al desarrollo de canales institucionalizados de diálogo e interlocución entre sociedad civil y Estado en los procesos de integración. No obstante, hasta que estos espacios y canales se amplíen y profundicen, diluyendo el tradicional “déficit democrático” de los procesos inter-

⁷² Esta reflexión, sin embargo, también puede ser aplicable, en el marco de heterogeneidad de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a las diferenciaciones internas en términos de institucionalización democrática, rendición de cuentas y empoderamiento efectivo de las organizaciones y movimientos sociales.



gubernamentales, queda el interrogante de si, efectivamente, otra integración es posible. Y si esta integración expresará los intereses de los mandatarios y de las coyunturas de turno o si se desarrollará en función de los intereses ciudadanos, con su efectiva participación e implicación



Relación de autores



Mariano Aguirre es codirector de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) del Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos. Ha sido director del Centro de Investigación para la Paz y coordinador de programas sobre paz y conflictos en la Fundación Ford de Nueva York. Colabora en numerosos medios de comunicación españoles e internacionales, tales como *El País*, *La Vanguardia*, *El Correo*, *CNN España*, *Le Monde Diplomatique*, *Opendemocracy*, *Radio Netherland*, *Radio France Internacional*, etc. Entre sus últimas obras, destacan “Los Estados frágiles y la paz internacional”, en José F. Tezanos (Ed.), *La paz y el Derecho Internacional*, Fundación Sistema, Madrid, 2005; “Guerra y mentira: el caso de Irak”, en Juan M. Ortega Terol, *Irak en clave global*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2004 o *La ideología neoimperial*, Icaria, Barcelona, 2003.

Fred Halliday es profesor de Relaciones Internacionales en la London School of Economics y en el IBEI, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Nacido en la Republica de Irlanda en 1946 y formado en las universidades de Oxford y Londres, es autor de dieciocho libros sobre relaciones internacionales y la política en Oriente Medio. Entre sus principales obras están *Revolution and World Politics*, Mac Millan, Londres 1999; *The Middle East in International Relations*, Cambridge University Press, Londres, 2005; *Power, politics and ideology*. Cambridge University Press, Londres, 2005; *100 myths about the Middle East*, Saqi, Londres, 2005. Seis de sus libros han sido traducidos al árabe y entre sus libros en español están: *Génesis de la Guerra Fría*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1989; *Irán: Dictadura y Desarrollo*, Fondo de Cultura Económico, México, 1981; *Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación*, Catarata, Madrid, 2002 y *El Islam y el Mito del Enfrentamiento*, Bellaterra, Barcelona, 2005. El profesor Halliday ha colaborado con diversas universidades y centros españoles. Es colaborador habitual de *La Vanguardia*, *la BBC*, *ABC*, la televisión de *Al-Jazeera*, la televisión, CBC y radios irlandesas.

Dirk Kruijt es profesor de estudios del desarrollo en la Universidad de Utrecht (Holanda) y cuenta con un gran número de publicaciones sobre pobreza, exclusión social e integración étnica, regímenes militares, guerras civiles y reconstrucción social. Es uno de los latinoamericanistas europeos que más ha estudiado el fenómeno de la violencia contemporánea en la región. Ha escrito uno de los libros más importantes sobre el gobierno militar de Peru, del general Juan Velasco Alvarado en los años setenta: *La revolución por decreto*, FLACSO, San José, 1989. Ha sido además asesor de la cancillería holandesa para asuntos latinoamericanos y en los procesos de paz de Centroamérica. En compañía de Kees Kooning ha coeditado *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin America*, Zed Books, Londres 1999; *Political armies: the military and nation building in the age of democracy*, Zed Books, Londres, 2002 y *Armed actors: organized violence and state failure in Latin America*, Zed Books, Londres, 2004. Su ultimo libro editado conjuntamente con Kees Koonings lleva por título *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, 2006.

Jean-Paul Marthoz es el director editorial de la revista trimestral belga *Enjeux Internationaux* y colaborador del periódico diario *Le Soir* y de la RTBF (radio televisión belga francófona). Durante nueve años fue director internacional de información de Human Rights Watch (Nueva York). Especializado en el estudio de los medios de comunicación y de la política exterior, es autor de numerosos libros, entre los cuales: *Et Maintenant le monde en bref. Les médias et le nouveau désordre mondial*, Editions Complexe, Bruselas, 2006; "États-

Unis: face au marketing de guerre”, en Olfa Lamoum (dir.), *Irak Les médias en guerre*, Actes Sud, París, 2003; “Journalisme global ou journalisme de métropole?”, en Marie-Soleil Frère (dir.), *Afrique centrale: Médias et conflits*; Editions Complexe, Bruselas 2005). Es miembro del Consejo de la Internacional News Safety Institute y conferenciante habitual en la Escuela de Periodismo de la Universidad Católica de Lovaina.

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, 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. Ha publicado varios poemarios y numerosos ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Los más destacados son: *Un mundo nuevo*, Circulo de Lectores, Barcelona 1999; *Los nudos gordianos*, Circulo de Lectores, Barcelona 1999, *Mañana siempre es tarde*, Espasa Calpe, Madrid, 1987, *La nueva página*, Círculo de Lectores, Barcelona 1994.

Manuela Mesa es Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido la directora del CIP (2003-2006) y ha dirigido la revista Papeles cuestiones internacionales y la edición española de la revista “Alternativas Sur”. CIP/Fundación Hogar del Empleado. Autora de diversas publicaciones y artículos en revistas españolas e internacionales, en el último año destaca: “Seguridad, desarrollo y objetivos del milenio”, en Soletto, Ignacio (ed.), *Objetivos de desarrollo del Milenio*, Fundación Carolina/Siglo XXI, Madrid, 2006; “La transnacionalización de la violencia en América Latina”, en *Defensor*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Mexico 2007; “Cooperación al desarrollo y construcción de la paz”, en Mesa Manuela (Coord) *Documentación Social nº 142*, Cáritas Española, Madrid 2006; “Multilateralismo y poder: tendencias en el sistema internacional” en Mesa, Manuela y González, Mabel. *Poder y democracia. Anuario CIP 2006*, Icaria 2006; “Globalización, ciudadanía y derechos: la ciudad multicultural” en *Papeles de cuestiones internacionales nº 95*. Otoño 2006.

Alberto Piris es 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. Ha sido también convocado por comisiones del Congreso de Diputados del Parlamento Europeo como experto en materias de Defensa. 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: “La creciente militarización de la política: ejércitos guerreros y ejércitos de socorro”, en *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006, CIP-FUHEM/Icaria, Barcelona, mayo 2006*, “El vuelco más radical de la política exterior española”, en *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial*. Icaria, CIP-FUHEM, Barcelona 2004 y “Libertad frente a seguridad: el falso dilema de la lucha anti-terrorista” en la revista INETemas, nº 32, diciembre de 2005.

Michael Renner es investigador *senior* y director del proyecto Seguridad Global en el Worldwatch Institute. Además, es el director de la publicación anual *Vital Signs*. Al margen del Worldwatch Institute, Renner forma parte del equipo de dirección Global Policy Forum, una organización que tiene por misión supervisar el diseño de políticas en la ONU, promover, educar y movilizar hacia el ejercicio de la ciudadanía global y defender asuntos de vital importancia para la paz y la justicia internacional. Además, pertenece al Consejo Asesor Internacional de The Hague Appeal for Peace (Llamamiento por la Paz de La Haya) y al Consejo Asesor Internacional del Transnational Foundation for Peace and Future Research de Suecia (Fundación Transnacional para la Investigación Por la Paz y el Futuro). Algunas de sus obras más importantes son *Fighting for Survival: Environmental Decline, Social Conflict, and the New Age of Insecurity*, Worldwatch Institute, Washington, 1996; *A Tale of Two Markets: Trade in Arms and Environmental Technologies*, National Commission for Economic Conversion and Disarmament, Washington, 1998; *World Security: Challenges for a New Century*, Wadsworth Publishing, Vermont, 1998. Algunas de sus obras han sido traducidas al español: *Armamento y seguridad: dimensiones económicas y ambientales*, La Catarata, Madrid, 1999, *Signos vitales 2000: las tendencias que guiarán nuestro futuro*, Proyecto Gaia, Madrid, 2000.

Xulio Ríos es director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org), un proyecto auspiciado por Casa Asia e IGADI (Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional, www.igadi.org). Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología, sus obras más recientes son: *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997; *Hong Kong, camino de volta*, Laidvento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laidvento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998. Además, está prevista la publicación en septiembre de *Las claves de China*, La Catarata, Madrid, 2007. 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 como *El Correo* y *La Vanguardia*, y otras revistas especializadas.

José Antonio Sanahuja es profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido profesor en diversas universidades de España y América Latina, 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, y diversas ONGD. Ha sido investigador asociado del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam y en la actualidad es Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores). Ha publicado un amplio número de libros y estudios, entre los que destacan *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Barcelona, 2006; *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Intermon-Oxfam, Madrid, 2002; *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermon-Oxfam, Madrid, 2001; *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, (coord.) Cideal, Madrid, 2001; *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal Madrid, 1999; *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, (coord.) Catarata, Madrid 1998.

Andrés Serbin es antropólogo y doctor en Ciencias Políticas, Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción del Investigador del CONICYT de Venezuela. Actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de

Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), una red latinoamericana y caribeña de centros de investigación y organismos no gubernamentales con sede en Buenos Aires. Ha sido director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y de numerosos programas regionales de investigación e incidencia y profesor visitante de las universidades de Harvard, Pennsylvania, Georgetown y Florida International en los EE UU, Warwick en el Reino Unido, Marseille/Aix en Provençe y La Sorbonne III en Francia y FLACSO en América Latina. Es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español e inglés y de numerosos artículos. Su más reciente volumen es *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, ICARIA/CRIES/IDRC, Barcelona/Buenos Aires, 2007.

